

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federacin



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 2
TOMO III**

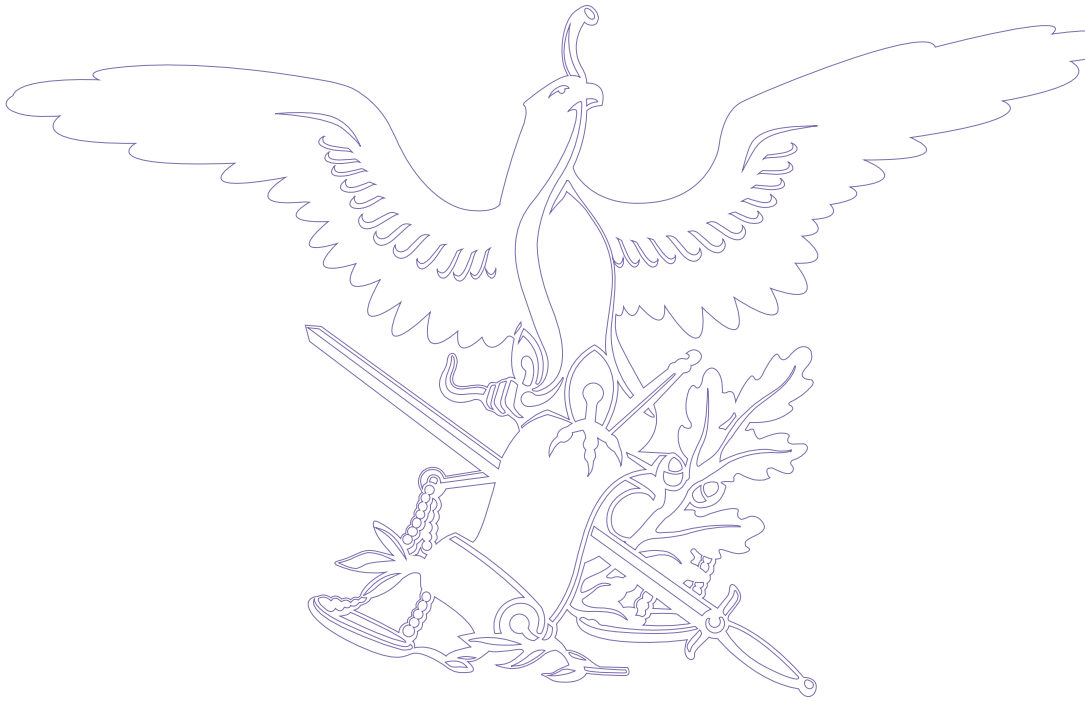
Junio de 2021

Pleno (3)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 2
TOMO III

Junio de 2021

Pleno (3)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministro Alberto Pérez Dayán

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (3)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE YUCATÁN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VI. DECLARATORIA DE PROCEDENCIA. LAS DISPOSICIONES QUE LA REGULAN NO LA ENGBAN EN LA MATERIA PENAL, SINO QUE ES UN SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO QUE FIJA REQUISITOS PARA EFECTO DE PODER PROCEDER PENALMENTE EN CONTRA DE ALGÚN SERVIDOR PÚBLICO.

VII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. EL HECHO DE QUE ÉSTA TENGA ALGUNA CONSECUENCIA PROCESAL, EN CASO DE QUE SE RETIRE ESA



INMUNIDAD, NO SIGNIFICA QUE SEA UNA REGLA PROCEDIMENTAL PENAL, POR LO QUE SU REGULACIÓN POR EL LEGISLADOR LOCAL NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN A LA ESFERA COMPETENCIAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA (ARTÍCULOS 97, ÚLTIMO PÁRRAFO, 100, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, Y SEGUNDO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO 491/2017, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

VIII. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.

IX. DIVISIÓN DE PODERES. TANTO PARA EL ÁMBITO FEDERAL COMO EL ESTATAL SE ENCUENTRA INTERRELACIONADO CON LOS PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL QUE CONFORMAN A SU VEZ EL DERECHO DE ACCESO A UNA JUSTICIA IMPARCIAL.

X. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. SU RESTRICCIÓN ÚNICAMENTE RESPECTO DE MAGISTRADOS Y CONSEJEROS DE LA JUDICATURA, SÓLO POR LO QUE TOCA A DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA RESULTA VIOLATORIO DE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE INDEPENDENCIA JUDICIAL, AL DAR LUGAR A UNA INVASIÓN COMPETENCIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 97, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ÚNICAMENTE POR LA COMISIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y OTROS RAMOS DEL PODER PÚBLICO, PARTICULARMENTE EN LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN, ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN", Y 100, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ÚNICAMENTE POR LA COMISIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y OTROS RAMOS DEL PODER PÚBLICO, PARTICULARMENTE EN LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN, ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, EFECTUADOS DURANTE SU ENCARGO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN, REFOR-



MADOS MEDIANTE EL DECRETO 491/2017, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

XI. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. NO ES UN INSTRUMENTO DE IMPUNIDAD SINO ÚNICAMENTE UNA CONDICIONANTE PARA LA INTERVENCIÓN DE OTROS PODERES CUANDO SE DECIDA PROCEDER PENALMENTE EN CONTRA DE DETERMINADOS SERVIDORES PÚBLICOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 97, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ÚNICAMENTE POR LA COMISIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y OTROS RAMOS DEL PODER PÚBLICO, PARTICULARMENTE EN LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN, ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN", Y 100, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ÚNICAMENTE POR LA COMISIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y OTROS RAMOS DEL PODER PÚBLICO, PARTICULARMENTE EN LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN, ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, EFECTUADOS DURANTE SU ENCARGO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN, REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO 491/2017, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

XII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. SU RESTRICCIÓN ÚNICAMENTE PARA MAGISTRADOS Y CONSEJEROS DE LA JUDICATURA LOCAL, SÓLO POR LO QUE TOCA A DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA, RESULTA VIOLATORIA DE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE INDEPENDENCIA JUDICIAL, AL AFECTAR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 97, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ÚNICAMENTE POR LA COMISIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y OTROS RAMOS DEL PODER PÚBLICO, PARTICULARMENTE EN LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN, ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN", Y 100, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ÚNI-



CAMENTE POR LA COMISIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y OTROS RAMOS DEL PODER PÚBLICO, PARTICULARMENTE EN LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN, ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, EFECTUADOS DURANTE SU ENCARGO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN, REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO 491/2017, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

XIII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. EL PRECEPTO LEGAL CONFORME AL CUAL LOS FUNCIONARIOS QUE FUERAN OBJETO DE PROCESO PENAL, PERMANECERÁN EN SU ENCARGO HASTA TANTO SE DICTE SENTENCIA CONDENATORIA DEFINITIVA NO RESULTA VIOLATORIA DE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE INDEPENDENCIA JUDICIAL (ARTÍCULO 100, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 491/2017, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

XIV. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. EL PRECEPTO LEGAL QUE ORDENA AL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN EXPEDIR LAS MODIFICACIONES NECESARIAS A LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA, PARA ARMONIZARLA A LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO DE REFORMA EN LA MATERIA, NO RESULTA VIOLATORIA DE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE INDEPENDENCIA JUDICIAL (ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 491/2017, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 97, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ÚNICAMENTE POR LA COMISIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y



OTROS RAMOS DEL PODER PÚBLICO, PARTICULARMENTE EN LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN", Y 100, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ÚNICAMENTE POR LA COMISIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y OTROS RAMOS DEL PODER PÚBLICO, PARTICULARMENTE EN LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, EFECTUADOS DURANTE SU ENCARGO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN, REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO 491/2017, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 97, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ÚNICAMENTE POR LA COMISIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y OTROS RAMOS DEL PODER PÚBLICO, PARTICULARMENTE EN LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN, ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN", Y 100, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ÚNICAMENTE POR LA COMISIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y OTROS RAMOS DEL PODER PÚBLICO, PARTICULARMENTE EN LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE PRONUNCIEN, ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, EFECTUADOS DURANTE SU ENCARGO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN, REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO 491/2017, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 207/2017. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. 25 DE AGOSTO DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIAS: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ Y EDITH GUADALUPE ESQUIVEL ADAME.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticinco de agosto de dos mil veinte**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el veintidós de junio de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marcos Alejandro Celis Quintal, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Yucatán, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad, por los actos consistentes en el Decreto Número 491/2017 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad, concretamente los artículos 97, último párrafo, 100, párrafos primero y segundo, así como segundo transitorio de ese decreto, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado de diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 1, primero y tercer párrafos, 17, segundo párrafo, 49, 73, fracción XXI, inciso c), 111 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Asimismo, planteó como conceptos de invalidez lo que a continuación se resume:

1. Vulneración a los principios de división de poderes e independencia judicial. Aduce que los artículos impugnados contravienen los principios contenidos en los diversos 116 y 17 de la Constitución Federal, a saber, los de división de poderes y la independencia judicial, en perjuicio de la esfera jurídica y funcional del Poder Judicial del Estado de Yucatán, toda vez que prevén la restricción de la figura de declaración de procedencia para los consejeros de la Judicatura y Magistrados del Poder Judicial de Yucatán.



Para sustentar su argumento hace referencia a los artículos referidos por cuanto determinan, respectivamente, que la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y leyes orgánicas de los Estados; así como que 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; y que la imparcialidad requerida en los procesos jurisdiccionales se encuentra vinculada necesariamente a la garantía de independencia judicial, ya que sin ésta las autoridades encargadas de impartir justicia se encuentran en un estado de indefensión frente a amenazas e intromisiones políticas o de cualquier índole.

Hace alusión también a diversos instrumentos internacionales que protegen los principios de división de poderes e independencia judicial, como elementos fundamentales para la salvaguarda del derecho de toda persona a recibir una justicia pronta, expedita y equitativa, y la obligación impuesta a los Estados para que en su legislación interna fijen las medidas que permitan asegurar la protección de los juzgadores a fin de que puedan ejercer su función de forma independiente, autónoma e imparcial, entre las que destacan la necesidad de contar con disposiciones que protejan la inamovilidad de los juzgadores y las garantías contra presiones externas.

En esa tesitura expone que la declaración de procedencia no fomenta la impunidad, toda vez que su finalidad es la de garantizar la independencia judicial, así como el debido proceso; sin embargo, con la reforma impugnada se atenta contra esa independencia judicial y, desde luego, el principio de división de poderes porque constriñe la declaración de procedencia únicamente por la comisión de delitos contra la administración de justicia, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, con lo que se crea un sistema que provocaría que por cualquier otra causa penal los Magistrados y consejeros sean sometidos a proceso con la finalidad de ejercer presión contra ellos y obligándolos a ausentarse de sus labores para desahogar diligencias que podrían incluso, provenir de acusaciones falsas o sin sustento.

En otras palabras, la reforma restringe significativamente la declaración de procedencia a los delitos contenidos en los artículos 267 y 268 del Código Penal



del Estado, dejando la puerta abierta para que se proceda penalmente de manera directa contra dichos servidores públicos por la comisión de algún otro delito local, lo que genera vulnerabilidad en una institución fundamental del Estado.

2. Violación al principio de progresividad. Aduce que el decreto impugnado viola el principio de progresividad de los derechos humanos protegidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, consistente en que el disfrute de éstos debe siempre aumentar y nunca retroceder y, una vez logrado un avance, el Estado no debe disminuir el nivel alcanzado; planteamientos que apoya en las tesis aisladas 2a. CXXVII/2015 (10a.) y 2a. CXXVI/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO."¹ y "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE DICHO PRINCIPIO."²

Sin embargo, el decreto cuestionado que acotó la declaración de procedencia para los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial de Yucatán, sólo en los casos de la comisión de delitos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, viola el principio de progresividad y no regresión, dado que no se encuentra justificada la afectación individual de la eliminación de la declaración de procedencia para otros casos; máxime que la finalidad del fuero es el de proteger a los funcionarios encargados de impartir justicia y, con ello, el derecho fundamental de los ciudadanos a una justicia pronta, expedita e imparcial.

Además, se desconocen los artículos 17, 111 y 116 de la Constitución Federal, porque la medida adoptada vulnera los derechos de acceso a la justicia y debido proceso, es decir, porque de esa violación derivan diferentes perjuicios para la colectividad, porque no existe necesidad de eliminar la garantía constitucional de declaración de procedencia para Magistrados y consejeros

¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, tesis aislada 2a. CXXVII/2015 (10a.), Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1298, registro digital: 2010361.

² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, tesis aislada 2a. CXXVI/2015 (10a.), Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1298, registro digital: 2010360.



de la Judicatura, por tanto, no hay un beneficio colectivo, por el contrario hay una afectación que se traduce en una transgresión al principio de progresividad y no regresión, con el consecuente desconocimiento a la independencia judicial.

3. Vulneración al principio de independencia judicial de un Tribunal Constitucional. Refiere que a partir de una reforma a la Constitución Política de Yucatán, el Pleno del Tribunal Superior del Estado es un Tribunal Constitucional, lo que comprende un deber reforzado en el mantenimiento de su independencia judicial.

En este sentido, la declaración de procedencia se convierte en una garantía indispensable para la existencia de dicho tribunal, ya que sus Magistrados tienen la facultad de no comparecer ante cualquier jurisdicción extraña sin previa declaración del Congreso, la cual debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus integrantes y esto porque el "fuero" tiende a resguardar la independencia y autonomía de un poder frente a los otros; y no implica revestir a los juzgadores de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por el Congreso de la entidad.

Razón por la cual resulta necesaria la existencia de la declaración de procedencia a fin de evitar que los Magistrados del Tribunal Constitucional del Estado, queden sujetos a presiones o interferencias efectivas por parte de los poderes políticos al realizar la función jurisdiccional que les corresponde. Máxime que existe el antecedente histórico de la instauración de un procedimiento de juicio político seguido por el Congreso del Estado en contra de Magistrados del Poder Judicial precisamente de Yucatán, que atentaba contra su independencia al pretender destituirlos injustificadamente, lo que se resolvió por la Suprema Corte en la controversia constitucional 22/2005, declarando la invalidez de los actos impugnados.

Por lo tanto, en caso de que los Magistrados no cuenten con la garantía constitucional de la declaración de procedencia en la Constitución Estatal, se estaría afectando su independencia judicial, que es una de las prerrogativas fundamentales que preserva la declaración de procedencia, con lo que se viola el ámbito competencial propio del Poder Judicial del Estado de Yucatán.



4. Contravención a los artículos 111 y 116, fracción III, de la Constitución Federal. Aduce que el Tribunal Pleno en el amparo en revisión 341/2008 consideró que si bien no es inconstitucional que una Constitución Local no prevea la declaración de procedencia en relación a los juzgadores locales, también lo es que dejó ver que es diferente dicha situación en relación a un Magistrado, ya que integra el órgano terminal en la jurisdicción local, esto es, su función demuestra la necesidad de la declaración de procedencia, de ahí la inconstitucionalidad denunciada porque la limitación contenida en el decreto combatido coloca a esos juzgadores en una situación en la cual quedan en el riesgo de ser sujetos a presiones o interferencias efectivas al llevar a cabo su función de administrar justicia y, por tanto, los preceptos cuestionados transgreden la Constitución Federal.

Explica que en ese precedente el Pleno consideró que el fuero tiende a proteger la independencia de uno de los Poderes del Estado frente a otros, o de sus principales funcionarios, sin que sea una concesión del servidor público en sí misma, porque ampara a quienes van a ejercer sus funciones y, cuando se concluya el encargo, desaparece la inmunidad. Así como consideró que el fuero constitucional involucra una prerrogativa común de orden público para salvaguardar las funciones que tiene encomendada un poder, ya sea impidiendo que pierda uno o parte de sus integrantes, o bien, que desaparezca por completo el órgano afectado; por ende, se requiere de un consentimiento especial para proceder penalmente en contra de los sujetos que realizan tales funciones, que se ven beneficiados pero no porque se conceda a cada uno de ellos tutela alguna, sino por efecto de esa protección particular de la función pública.

De igual forma, después de narrar la evolución de los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal se concluyó en ese precedente que a los Jueces locales no se les ha reconocido fuero constitucional porque no están en igualdad de condiciones respecto de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, ya que éstos son órganos terminales en la jurisdicción local y, en ellos, según lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, constitucional se deposita el Poder Judicial del Estado, de donde es lógico que la protección de la función jurisdiccional se encauce únicamente hacia los Magistrados. En otras palabras, por esos matices, de no existir la declaración de procedencia es que podrían quedar sujetos



a presiones o interferencias efectivas al realizar su función, lo que no acontece con los Jueces porque sus decisiones están sujetas a revisión.

En consecuencia, apunta, de la sentencia aludida se tiene que existe una obligación derivada de los artículos 111 y 116, fracción III, de la Constitución Federal de establecer la declaración de procedencia local en el caso de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, en virtud de que son órganos terminales, y si ésta desaparece es que se evidencia la contravención a la Carta Magna con el decreto impugnado.

5. La eliminación del fuero local transgrede la reforma constitucional anticorrupción. Aduce que la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 56/2016, analizó la reforma a la Constitución Política del Estado de Veracruz y otros ordenamientos, en donde se eliminó el fuero local a diversos funcionarios y, al respecto, consideró que resultan inconstitucionales porque esa legislación debió diseñarse de conformidad con las bases contenidas en las leyes generales del sistema anticorrupción, las cuales no habían sido expedidas.

Sin embargo, el Congreso del Estado de Yucatán en el dictamen de la reforma combatida señaló: "Ahora bien, en el marco del análisis de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción es relevante incorporar el tema de fuero constitucional como parte de la agenda de discusión sobre anticorrupción.". Parecería que el tema de la eliminación del fuero constitucional o su acotamiento fuera parte de una obligación de armonizar las leyes secundarias a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, pero lo cierto es que ese tema nunca fue incluido en la reforma a la Constitución Federal, de ahí que no puede ser sustento del decreto combatido.

Es más, si bien ya se publicaron algunas normas federales derivadas de esa reforma constitucional, también lo es que ninguna prevé la posibilidad de la eliminación del fuero local, por lo tanto, los preceptos cuestionados contravenían ese sistema anticorrupción.

6. Contravención a los derechos humanos de tutela judicial efectiva, defensa e igualdad. Argumenta que la declaración de procedencia es una garantía que implica un consentimiento especial para proceder penalmente en



contra de los sujetos que realizan funciones de administración de justicia, para proteger la función pública, lo que se traduce en que antes de enjuiciar al inculgado se requiere del consentimiento previo de un cuerpo colegiado, para lo cual se tramita la declaración de procedencia y, en caso de que resulte fundada, su consecuencia es poner a disposición de la justicia al funcionario para que sea un Juez el que decida su culpabilidad o no.

Por ende, acotar la declaración de procedencia en los términos de la reforma, conllevará a incentivar a las partes en un juicio, a promover denuncias sin fundamento en casos problemáticos o cuando un criterio jurídico no le convenga y, con ello, actualizar una causa de impedimento a fin de que se excuse un Magistrado o inclusive los integrantes de una Sala del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, a fin de que dejen de conocer de un asunto. En ese contexto, la reforma combatida afectaría la función judicial en el Estado de Yucatán, así como los derechos de los particulares, a saber, los de tutela judicial efectiva, defensa, igualdad y expeditéz en la administración de justicia.

7. Violación a la esfera competencial de la Federación. Aduce que la nueva redacción de los artículos impugnados viola lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal, ya que regulan requisitos de procedibilidad penal y, en este sentido, el Congreso del Estado no tiene facultades para emitir ese tipo de regulación; esto es, de la lectura a ese artículo 73 se tiene que el Congreso Federal tiene facultades para expedir la legislación procesal penal, es decir, tiene una competencia exclusiva en esa materia, que provoca que los Congresos Locales no tengan la facultad de emitir normativa procesal penal alguna, ya que ésta se encuentra ahora en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

8. Discordancia entre la declaración de procedencia prevista en la Constitución del Estado de Yucatán frente a la Constitución Federal. En el último concepto de invalidez describe lo dispuesto en los artículos 108, 109, 111 y 112 de la Constitución Federal, para subrayar que ésta prevé un régimen de responsabilidades respecto de servidores públicos federales y ordena a las entidades federativas hacer lo propio en sus regímenes internos. Sobre esa base, tratándose de la responsabilidad penal se prevé la figura de la declaración de procedencia como pre requisito para actuar penalmente en contra de los servidores



públicos por delitos federales que cometan durante el tiempo de su encargo, fijando la manera de sustanciar el procedimiento y las consecuencias de la resolución que se emita. Y, para el caso de los servidores públicos locales que cometan un delito federal, se prevé que la propia Cámara de Diputados instaure el mismo procedimiento que se sigue cuando se analiza la conducta de servidores públicos federales; sin embargo, existe una diferencia que radica en que la resolución será para dar aviso al Congreso Estatal para que proceda como corresponda, lo que se traduce en que de no regularse en esos términos, se estaría ante una intrusión de la Federación a través de la Cámara de Diputados frente a los Congresos Locales. En otras palabras, para respetar el sistema federal es que se reservó a los Estados la facultad para regular la declaración de procedencia.

Empero, en la Constitución Local se restringe significativamente la declaración de procedencia para Magistrados y consejeros de la Judicatura sólo a lo dispuesto en los artículos 267 y 268 del Código Penal del Estado. Por ello, enfatiza que de acuerdo con el régimen federal los Estados son libres y autónomos para configurar su legislación, teniendo como límite desarrollar la declaración de procedencia pero observando principios como los defendidos en la controversia constitucional.

CUARTO.—Trámite y admisión. El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de veintidós de junio de dos mil diecisiete, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 207/2017, y lo turnó al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Posteriormente, el Ministro instructor por acuerdo de veintitrés de junio siguiente admitió a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán; requirió al Poder Legislativo para que al dar contestación a la controversia enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada; y, ordenó dar vista a la entonces Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO.—Contestación a la demanda. Las autoridades demandadas Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán dieron contestación a la demanda en términos similares; argumentos que en síntesis son los siguientes:



1. Es infundado el concepto de invalidez en el que se aduce que las reformas a la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad, vulneren el principio de división de poderes, dado que los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad actuaron en el ejercicio de las atribuciones conferidas por esa Constitución, las leyes locales respectivas, así como por la Constitución Federal; en otras palabras, el decreto no invade la esfera competencial del Poder Judicial del Estado.

Asimismo, resulta infundado el concepto de invalidez relativo a que el decreto reclamado afecte la independencia del Poder promovente, ya que ésta, de acuerdo con lo dispuesto por el quinto párrafo, fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal debe salvaguardarse cuidando la inamovilidad de los Jueces y Magistrados; esto es, que deben durar en su encargo el tiempo señalado por las Constituciones Locales, así como que una vez concluido ese periodo, podrán ser ratificados y removidos sólo en los supuestos establecidos por las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de las entidades; argumento que respalda con la jurisprudencia P./J. 107/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

Por otra parte, arguyen que el acto reclamado no afecta la independencia de los funcionarios judiciales en el ejercicio de su cargo, ya que para proceder penalmente contra ellos por delitos cometidos contra la administración de justicia, en particular, por sentencias o resoluciones emitidas por éstos en el ejercicio de su función jurisdiccional, se requiere la declaración de procedencia.

2. Estiman que debe declararse infundado el concepto de invalidez relativo a la supuesta contravención al artículo 1o. de la Constitución Federal en relación con el principio de progresividad y no regresión, de acuerdo con los siguientes razonamientos:

En primer lugar porque la figura del fuero constitucional ha sido desvirtuada, así como vinculada a la impunidad y privilegios de los servidores públicos,



por lo que resulta necesario implementar acciones encaminadas a posicionar a éstos en el mismo plano de igualdad de derechos con relación a los ciudadanos; en otras palabras, eliminar privilegios y distinciones que impidan el ejercicio de la acción penal en los casos en que los servidores públicos cometan delitos del fuero común y, así, puedan ser denunciados y requeridos ante la autoridad, sin necesidad de ser separados previamente del cargo que ostenten.

Empero, en el caso de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial del Estado, tratándose del ejercicio de su función jurisdiccional, esto es, aquellos delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que emitan, seguirán requiriendo de la figura de declaración de procedencia para ser sometidos a un proceso penal, ello, para protegerlos de presiones externas en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Por otra parte, enfatizan que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con apoyo en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sostenido que la restricción en el ejercicio de un derecho no necesariamente contiene violación al principio de no regresividad, en virtud de que se debe analizar la afectación individual con relación a las implicaciones colectivas de esa medida, a efecto de precisar si se encuentra justificada; lo que además encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 41/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO."

De igual forma, señalan que el fuero no debe ser entendido como un derecho humano, sino como una protección para que los Magistrados y Jueces no se vean sometidos a presiones externas al ejercer sus funciones jurisdiccionales; consecuentemente, la reforma impugnada únicamente limita el alcance de la figura para aquellos supuestos, y no como una extensión que proteja su actuar personal, máxime cuando se trata de la comisión de algún delito.

3. También argumentan que la reforma no contraviene el principio de independencia judicial del Tribunal Constitucional, toda vez que la Constitución de



la entidad contiene los mecanismos para salvaguardarla, a saber, la determinación del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrados y consejeros, la irreductibilidad salarial, la ratificación por un periodo adicional, así como la imposibilidad de destituirlos sin causa que lo amerite. Aunado a que, el principio de seguridad y estabilidad jurídica tiene como objetivo la protección a los derechos de los gobernados en materia de acceso a la justicia, y no la protección personal del funcionario judicial, sobre todo, cuando se trata de la comisión de delitos del orden común, pues se estaría actuando en detrimento de los ciudadanos y fomentando la impunidad de los servidores públicos.

4. Señalan que no existen argumentos tendentes a demostrar la contravención a los artículos 111 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, ya que si bien es cierto que dichos preceptos determinan que para proceder penalmente contra los funcionarios judiciales de los Estados por delitos federales cometidos en el ejercicio de su encargo se requerirá la declaración de procedencia, así como que la independencia de los Jueces y Magistrados deberá estar garantizada por las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Estados, también lo es que las modificaciones a la Constitución Local en materia de fuero no contravienen lo dispuesto en dichos preceptos, toda vez que únicamente se reformó para precisar que los Magistrados y Jueces requerirán de la declaración de procedencia local para poder ser sometidos a proceso penal por la comisión de delitos en el ejercicio de sus cargos, no así para los del orden común.

5. Refieren que el decreto combatido no contraviene lo dispuesto en la Constitución Federal en materia de fuero y que tampoco resulta aplicable el criterio del Tribunal Pleno contenido en la acción de inconstitucionalidad 56/2016, en que declara inconstitucional el decreto en materia de combate a la corrupción en el Estado de Veracruz, ya que en ese caso, el Poder Legislativo demandado no era competente para legislar en la materia, toda vez que aún no se publicaban las bases correspondientes a la competencia de los Congresos Locales, así como los mecanismos para la coordinación respecto de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción. Luego, es cierto que la reforma impugnada en materia de fuero se sustenta en el combate a la corrupción, empero, el Poder Legislativo de Yucatán no legisló fuera de los términos constitucionales como sucedió en el caso de Veracruz, por lo que debe estimarse infundado ese concepto de invalidez.



6. Reiteran que la reforma impugnada no vulnera los principios de la administración de justicia, en virtud de que la eliminación del fuero para el caso de los Magistrados del Poder Judicial es para aquellos en los que se cometa un delito del fuero común, con la finalidad de que los servidores públicos y los ciudadanos se encuentren en igualdad de condiciones en ese ámbito; pues, como ya se mencionó, esta figura se ha desvirtuado y ha sido utilizada como una protección a los servidores públicos para la comisión de ilícitos. Ahora bien, la reforma cuestionada contiene una excepción que tiene como propósito salvaguardar el ejercicio profesional de las autoridades encargadas de la impartición de justicia; por ello, la declaración de procedencia se aplica para aquellos casos en los que sean acusados por delitos relacionados con el desempeño de sus cargos para que no exista perjuicio a su labor judicial.

7. Arguyen que el Congreso Local no invade la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar en materia de fuero, dado que la reforma impugnada fue en materia constitucional local, y tuvo como objeto eliminar el fuero al gobernador y diputados locales, así como delimitar esa figura para los Magistrados Locales; por ende, resulta infundado el concepto del que se duele la parte actora.

8. Finalmente, precisan que no existe discordancia normativa entre la Constitución Federal y la Constitución del Estado de Yucatán, que derive en la ineficacia de la figura jurídica de la declaración de procedencia, en virtud de que lo previsto en el quinto párrafo, fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal es exclusivamente para delitos federales, y la reforma combatida trata de los delitos del orden común. Por tanto, en el supuesto de que fuese necesario proceder penalmente contra alguna de las autoridades locales por la comisión de algún delito del orden federal, se sigue con lo dispuesto en el precepto señalado, ya que las modificaciones a la Constitución Local no trastocan el procedimiento respectivo.

SEXTO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento, ni expresó manifestación alguna.



SÉPTIMO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete 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 Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

OCTAVO.—**Retorno.** Mediante acuerdo de diez de octubre de dos mil diecinueve dictado por el Ministro presidente de la Suprema Corte se ordenó el retorno del sumario al Ministro Alberto Pérez Dayán para que continuara actuando como Ministro instructor.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre los Poderes del Estado de Yucatán.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda.

El Decreto Número 491/2017 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad, se publicó en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad, el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

Por su parte, 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, dispone lo siguiente:



"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."

Como se advierte, el plazo para la promoción de la controversia constitucional tratándose de normas generales es 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.

En el caso, si el decreto combatido fue publicado en el Diario Oficial del Estado el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, el plazo referido transcurrió del veinte de junio al quince de agosto de ese año, descontando los días veinticuatro y veinticinco de junio, uno, dos, ocho, y nueve de julio, así como del quince al treinta y uno del mismo mes, cinco, seis, doce y trece de agosto de ese año, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno.

Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de junio de dos mil diecisiete, es claro que su presentación resultó oportuna.

TERCERO.—Legitimación activa y pasiva. En la especie se cumple con el requisito en comento, atento a los razonamientos que se desarrollan a continuación.

Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé 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, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria señalan 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."

De los preceptos reproducidos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los Poderes de los Estados, en relación con la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Yucatán por conducto del presidente del Tribunal Superior de Justicia y del



Consejo de la Judicatura de esa entidad, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con los artículos mencionados.

De hecho, el escrito lo suscribió Marcos Alejandro Celis Quintal, Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Yucatán, en representación del Poder Judicial de esa entidad, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la octava sesión extraordinaria del Pleno de ese Tribunal, por la que se acredita su elección y toma de protesta para el cargo con el que se ostenta, de diecinueve de diciembre de dos mil catorce.³

Además, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al Poder Judicial del Estado de Yucatán en términos de los artículos 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán,⁴ y 40, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.⁵

Respecto a la legitimación pasiva, en este asunto tienen el carácter de autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán.

Conforme a los artículos 10, fracción II,⁶ y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma gene-

³ Fojas cincuenta y dos y cincuenta y tres de la controversia constitucional.

⁴ "**Artículo 64.** El Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, en los Juzgados de Primera Instancia y en los demás establecidos o que en adelante establezca la ley. En el ejercicio de la función judicial impartirá justicia con apego a los principios de autonomía, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y seguridad jurídica.

"...

"La presidenta o presidente del Tribunal Superior de Justicia será el representante legal del Poder Judicial, con las atribuciones que le confiere esta Constitución y la ley. ..."

⁵ "**Artículo 40.** Corresponderá al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado:

"I. Representar legalmente al Poder Judicial."

⁶ "**Artículo 10.** ...

"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."



ral 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.

Por cuanto hace al Poder Legislativo del Estado, compareció a contestar la demanda la diputada Verónica Noemí Camino Farjat, en su carácter de presidenta de la Diputación Permanente de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán, quien acreditó su personalidad con el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la entidad de diecinueve de junio de dos mil diecisiete.⁷

En relación a la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo de Yucatán, contestó la demanda el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán, Carlos Germán Pavón Flores, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su designación de seis de marzo de dos mil diecisiete.⁸

Asimismo, los artículos 27, fracciones I y XVIII, 32, fracción XI del Código de la Administración Pública de Yucatán; 11, apartado A, fracción I y XXI, apartado B, fracciones III y XI y 71, fracción IX de su reglamento,⁹ prevén entre otras

⁷ Foja trescientos cuarenta y dos vuelta de la controversia constitucional.

⁸ Foja quinientos treinta y uno de la controversia constitucional.

⁹ "**Artículo 27.** A los titulares de las dependencias les corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Desempeñar las funciones y obligaciones que el gobernador del Estado y el presente código les establezcan;

"...

"XVIII. Representar legalmente a la dependencia ante las autoridades jurisdiccionales o administrativas estatales o federales y ante organismos autónomos."

"**Artículo 32.** A la Consejería Jurídica le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"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."

"**Artículo 11.** Los titulares de las dependencias tendrán las siguientes facultades:

"Apartado A. No delegables:

"I. Representar al gobernador del Estado cuando éste así lo requiera;

"...

"XXI. Delegar la representación legal de su dependencia en mandatarios generales o limitados en términos de lo establecido en el Código Civil del Estado de Yucatán y revocar dichos mandatos."



cuestiones que a la Consejería Jurídica le corresponde 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.

Por ende, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán 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.

CUARTO.—Causales de improcedencia. En este apartado se examinarán las causales de improcedencia planteadas por la autoridad demandada, en los siguientes términos.

El Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán adujo en la contestación de demanda que la única participación que tuvo en el decreto combatido fue la de cumplir su obligación constitucional de promulgarlo, esto es, sólo acató con un mandato de la normativa local; por tanto, se debe declarar improcedente la controversia constitucional en lo que se refiere al acto atribuido al gobernador del Estado.

De igual forma expresa que los conceptos de invalidez son totalmente improcedentes porque los preceptos cuestionados no violan disposición alguna de la Constitución Federal, ni tratados internacionales.

"...

"Apartado B. Delegables:

"...

"III. Intervenir y suscribir los actos, contratos y convenios que se refieran a la dependencia que les corresponda;

"...

"XI. Realizar los actos administrativos necesarios para cumplir con las atribuciones a su cargo."

Artículo 71. El consejero jurídico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"IX. Representar al gobernador del Estado y, en su caso, delegar la representación, con las facultades y atribuciones necesarias, ante toda clase de autoridades judiciales o administrativas de los ámbitos federal, estatal o municipal, para que en su nombre, el representante intervenga en los actos y suscriba los documentos jurídicos relacionados con las controversias que se susciten con las personas físicas y morales."



El primer argumento debe desestimarse porque no se encuentra previsto como una causa de improcedencia de la controversia constitucional en términos del artículo 19 de la ley reglamentaria. Más aún la invariable injerencia del Ejecutivo Local en el procedimiento legislativo de toda norma general para dotarla de validez y eficacia, implica que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal, de ahí que carece de razón lo planteado.

Los razonamientos anteriores, se sustentan por analogía, en la tesis P./J. 38/2010, cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

"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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865).

Igualmente, se desestima aquella manifestación de la autoridad demandada en la que pretende aducir causal de improcedencia, pues indica que los conceptos de invalidez son improcedentes, afirmación que en todo caso corresponde al fondo de la litis constitucional y, por ello, no puede calificarse como alegato de improcedencia, ya que en realidad involucra el estudio del problema denunciado.

Esto encuentra apoyo en la tesis P./J. 36/2004, que enseguida se trasunta:

"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 inobjectables, 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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, junio de 2004, P./J. 36/2004, página 865, registro digital: 181395).

QUINTO.—**Precisión de la litis.** Como se explicó, en la demanda de controversia se impugnó el Decreto Número 491/2017 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado de diecinueve de junio de dos mil diecisiete; y de éste se combatieron los artículos 97, último párrafo, 100, párrafos primero y segundo, así como segundo transitorio, preceptos que se reproducen a continuación, en su redacción anterior y la ahora impugnada.



Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán. 30 de mayo de 2017.

"**Artículo 97.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Estado, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la administración pública estatal o municipal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los servidores públicos a que se refiere este artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, en los términos que determine la ley.

Los servidores públicos del Estado y de los Municipios, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, la que se determinará anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, de acuerdo a las bases establecidas en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las remuneraciones de los servidores públicos y sus tabuladores serán públicas, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie, en los términos que establezca la ley.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán. 19 de junio de 2017.

"**Artículo 97.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Estado, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la administración pública estatal o municipal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los servidores públicos a que se refiere este artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, en los términos que determine la ley.

Los servidores públicos del Estado y de los Municipios, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, la que se determinará anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, de acuerdo a las bases establecidas en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las remuneraciones de los servidores públicos y sus tabuladores serán públicas, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie, en los términos que establezca la ley.



Los servidores públicos del Estado y de los Municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Todo servidor público es responsable por la comisión de delitos en el ejercicio de su encargo.

Para proceder penalmente en contra del gobernador del Estado; los diputados locales en funciones; los Magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la Administración Pública estatal; y los presidentes municipales, es necesario la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado."

"Artículo 100. El Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra los diputados locales; los Magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a

Los servidores públicos del Estado y de los Municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Todo servidor público es responsable por la comisión de delitos en el ejercicio de su encargo.

Para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán."

"Artículo 100. El Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o senten-



la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la Administración Pública centralizada y los directores generales o sus equivalentes de la Administración Pública paraestatal; y los presidentes municipales, por la comisión de delitos durante su encargo.

El gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común.

Si la resolución del Congreso fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo o comisión.

Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes.

En caso de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emita la declaración de procedencia por delitos federales, en contra del gobernador, los diputados locales, los Magistrados y los consejeros de

cias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo.

Los diputados locales; los Magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada y los directores generales o sus equivalentes de la administración pública paraestatal; y los presidentes municipales, que fueran objeto de proceso penal, permanecerán en su cargo, hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva.

Si la resolución del Congreso fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo o comisión.

Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes.

En caso de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emita la declaración de procedencia por delitos federales, en contra del gobernador, los diputados locales, los Magistrados y los consejeros de



la Judicatura del Poder Judicial del Estado; y los miembros de los organismos constitucionales autónomos a que se refiere el primer párrafo, en los términos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez notificada ésta, la Legislatura del Estado resolverá la separación del inculpado de su encargo y lo pondrá a disposición del Ministerio Público Federal. El Congreso del Estado, cuando lo estime pertinente, solicitará al órgano que declaró la procedencia las aclaraciones pertinentes, antes de resolver que el inculpado sea separado de su cargo.

Las aclaraciones y resoluciones de la Legislatura del Estado son definitivas.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán valorarse de acuerdo al lucro obtenido y a la reparación de los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños o perjuicios causados."

la Judicatura del Poder Judicial del Estado; y los miembros de los organismos constitucionales autónomos a que se refiere el primer párrafo, en los términos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez notificada ésta, la Legislatura del Estado resolverá la separación del inculpado de su encargo y lo pondrá a disposición del Ministerio Público Federal. El Congreso del Estado, cuando lo estime pertinente, solicitará al órgano que declaró la procedencia las aclaraciones pertinentes, antes de resolver que el inculpado sea separado de su cargo.

Las aclaraciones y resoluciones de la Legislatura del Estado son definitivas.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán valorarse de acuerdo al lucro obtenido y a la reparación de los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños o perjuicios causados."

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán. 19 de junio de 2017.

"**Segundo.** Obligación normativa

El Congreso del Estado de Yucatán deberá expedir las modificaciones necesarias a la legislación secundaria, para armonizarla a las disposiciones de este decreto, en un plazo de ciento ochenta días naturales contado a partir de su entrada en vigor."



De esos preceptos es necesario especificar que el supuesto normativo impugnado es el que prevé en el último párrafo del artículo 97 lo siguiente: "*...únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán*".

Y del diverso 100 la porción normativa de su primer párrafo que es la siguiente: "*... únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo*."

Partiendo de esa litis es que se procede al examen de los conceptos de invalidez; el cual se dividirá en dos apartados, que son los que a continuación se desarrollan.

SEXTO.—Violación a la esfera competencial de la Federación. El concepto de invalidez es infundado, conforme a las siguientes consideraciones.

La parte actora argumenta que la nueva redacción de los artículos impugnados viola lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal, ya que regulan requisitos de procedibilidad penal y, en este sentido, el Congreso del Estado no tiene facultades para emitir ese tipo de regulación; esto es, de la lectura a ese artículo 73 se tiene que el Congreso Federal tiene facultades exclusivas para expedir la normativa procesal penal, lo que provoca que los Congresos Locales no tengan la facultad de emitir disposiciones de esa naturaleza, ya que éstas se encuentran ahora en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

El concepto de invalidez es infundado, en virtud de que las disposiciones reclamadas de la Constitución del Estado de Yucatán no son regulación procesal penal.

El artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal prevé que el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir la legislación única en materia procedimental penal que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Ese precepto se reproduce a continuación:



"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"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."

Por otro lado, los artículos impugnados 97, último párrafo y 100, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Yucatán, prevén que para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal de la entidad.

Ahora bien, según se detallará en el siguiente considerando, la declaración de procedencia genera una inmunidad consistente en que durante el tiempo en que desempeñen las funciones los sujetos a que se refiere el artículo 111 de la



Constitución Federal,¹⁰ no podrán ser perseguidos por los hechos delictivos ahí mencionados. Es decir, como lo han sustentado tanto la Primera¹¹ como la Segunda Sala¹² de este Tribunal Constitucional, el reconocimiento de esa inmunidad constitucional de consecuencia procesal atiende a un elemento característico de un Estado democrático, consistente en proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos, la que tiene como objetivo último evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir dichas funciones constitucionales de naturaleza esencial para el orden constitucional.

Aunado a lo antedicho este Tribunal Constitucional ha establecido que las disposiciones que regulan la declaratoria de procedencia no regulan un proceso penal, sino que es un sistema político administrativo que fija ciertos requisitos, no de índole penal, sino político para el efecto de que se pueda proceder penalmente en contra de algún servidor público.

En efecto, en la controversia constitucional 99/2016¹³ se precisó que este tipo de disposiciones no se engloban en la materia penal, pues a pesar de que

¹⁰ **"Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

"...

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. ..."

¹¹ Amparo en revisión 404/2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en sesión de doce de febrero de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos.

¹² Amparo en revisión 1344/2017, de la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, sesión de nueve de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.

¹³ Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos.



la declaratoria de procedencia o figuras afines, lo que generan al final de cuentas es una inmunidad procesal de rango constitucional, ello no convierte automáticamente tal regulación en disposiciones de esa naturaleza.

Para ilustrar lo anterior, conviene reproducir parte de las consideraciones sustentadas en la sentencia respectiva:

"...

"43. Sobre este último punto, es nuestro criterio que no estamos ante normas reclamadas que puedan englobarse en la materia penal, pues a pesar de que, la declaratoria de procedencia o figuras afines, lo que generan al final de cuentas es una inmunidad procesal de rango constitucional, ello no convierte automáticamente tal regulación en disposiciones de esa naturaleza que permitan a esta Suprema Corte dar efectos retroactivos al fallo.

"44. El artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia establece que la declaración de invalidez de las sentencias en controversias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios y disposiciones legales aplicables de esta materia. Lo que se busca con esta norma es salvaguardar, a partir de una sentencia que puede llegar a tener efectos generales, los principios propios de la materia penal, tales como los de legalidad (aplicación de la ley vigente) y mayor beneficio. Valoración que se tiene que hacer caso por caso, pues, por ejemplo, no porque una norma incluya en su texto la palabra 'penal', la lleva forzosamente a ser una norma de esa naturaleza que conlleve la posibilidad de dar efectos retroactivos. La materia penal o derecho penal, como parte del derecho público, es el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la facultad punitiva del Estado, mismas que establecen desde las conductas típicas y las sanciones hasta las reglas y principios que rigen el proceso penal.

"45. Por lo tanto, se reitera, si bien la denominada declaración de procedencia o figuras similares tienen como consecuencia la generación de una inmunidad para que en contra de ciertos servidores públicos no pueda ejercerse una acción penal (sino hasta la resolución afirmativa de la respectiva declaratoria) o se ejerza bajo ciertas condicionantes, no puede pasarse por alto que las



normas reclamadas de la citada ley de responsabilidades no reglamentaban ningún aspecto del propio proceso penal ni incidían en la valoración de las conductas típicas: a saber, no instituían ninguna sanción ni implementaban algún tipo penal o regla del proceso; asimismo, aunque la autoridad encargada de analizar la declaratoria de (sic) hacía un examen de pruebas o actuaciones de una averiguación previa o carpeta de investigación seguida en contra del respectivo servidor público, no se pronunciaba sobre la situación jurídica del servidor público durante la etapa de investigación o instrucción del proceso penal o sobre su responsabilidad penal.

"46. La declaración de procedencia no debe confundirse con una regla procesal penal que establezca, por ejemplo, una inimputabilidad o excusa absoluta. Es simplemente una regla de trato constitucional que paraliza momentáneamente el trámite ordinario de un procedimiento, a fin de que un órgano ajeno al procedimiento penal verifique si el respectivo proceso puede o no continuarse para efectos de proteger la función pública que desempeña un determinado servidor público. Trato diferenciado que, de resolverse a favor, culmina en el instante en que esa persona deja de desempeñar el cargo público. Por ende, lejos de formar parte de la materia penal, la declaración de procedencia forma parte del régimen político y administrativo de protección de la función que desempeñan ciertos servidores públicos previsto constitucionalmente.

"47. Este criterio ha sido sustentado por este Tribunal Pleno en varias ocasiones, en donde hemos señalado que la determinación, por ejemplo, sobre una declaración de procedencia debe concebirse como un acto materialmente administrativo. En la sentencia de la contradicción de tesis 32/2004-PL, fallada el siete de septiembre de dos mil cuatro, al decidir que el procedimiento y decisión sobre declaración de procedencia no eran actos reclamables en un juicio de amparo indirecto (aunque circunscrito al ámbito federal), afirmamos que el procedimiento de la declaración de procedencia es autónomo y concluye con un acto materialmente administrativo. Ello, pues el efecto de una declaración de procedencia no tiene relevancia para el proceso penal; es decir, no vincula a la autoridad jurisdiccional que instruye el proceso penal, la cual debe juzgar con arreglo a la ley aplicable. Más bien, la decisión es política, dado que lo que se analiza es la conveniencia de someter al servidor público a la potestad de la autoridad jurisdiccional competente cuando se reúnan los requisitos de ley.



"48. De igual manera, al fallar el siete de septiembre de dos mil cuatro el recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004 (en donde se analizaba si fue adecuado el desechamiento de la controversia en donde se reclamaban, entre otros actos, la petición planteada a la Cámara de Diputados para efectuar una declaración de procedencia en contra del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal), sostuvimos que 'al fin de tal procedimiento [declaración de procedencia], la Cámara de Diputados decide si ha lugar a no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o si hay o no responsabilidad penal imputable. Si bien se toman en cuenta los elementos de la indagatoria con base en los cuales se solicita el desafuero u otros, la decisión antes y más que nada valora si el funcionario debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no; se trata pues de una ponderación política a cargo de un órgano político'. (página 65 del engrose).

"49. Además, en años más recientes, la Primera Sala ha adoptado la misma posición. En el amparo en revisión 404/2013, fallado el doce de febrero de dos mil catorce, se adujo que: 'si la declaración de procedencia permite desarrollar un proceso penal y al negarse lo excluye absolutamente (mientras dure en funciones el inculpado) consecuentemente su subsistencia y continuación depende del cumplimiento de una actividad externa al proceso penal: la sustanciación del procedimiento de declaración de procedencia, en virtud de que el inculpado asumió un cargo de los previstos en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal. En este sentido, al ser esta condición necesaria para la continuación del proceso, es indudable que éste debe suspenderse, al igual que el plazo para la prescripción del delito, en atención a que este impedimento procesal sobrevenido no debe ser un motivo de abuso para fines que no le son propios: generar impunidad o desatención de los derechos fundamentales de los ciudadanos' (página 52 del engrose). Consiguientemente, se insiste, es viable el sobreseimiento respecto a los aludidos preceptos de la ley de responsabilidades porque no estamos ante contenidos normativos que formen parte de la materia penal a partir de los cuales la sentencia pueda tener efectos retroactivos. ..."

Entonces, es criterio reiterado de esta Suprema Corte el consistente en que las disposiciones relativas a la declaración de procedencia no corresponden a la materia penal; tan es así que en el precedente transcrito se citan a su



vez la contradicción de tesis 32/2004-PL;¹⁴ el recurso de reclamación 208/2004-PL derivado de la controversia constitucional 70/2004;¹⁵ y el amparo en revisión 404/2013.¹⁶

De acuerdo con lo indicado es que se demuestra lo infundado del concepto de invalidez, ya que las disposiciones reclamadas no corresponden a la materia procedimental penal, esto es, no se refieren a hipótesis que regulen actos de un proceso penal; y el hecho de que la declaración de procedencia tenga alguna consecuencia procesal, en el caso de que se retire esa inmunidad, no significa que se esté ante aquellas disposiciones a que se refiere el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Es decir, la declaración de procedencia corresponde a aquel procedimiento seguido ante el Congreso de la Unión o ante Congresos Locales, para decidir si determinados servidores públicos deben o no tener esa inmunidad constitucional, pero no corresponde a algún acto propio de un proceso penal, sino que de retirarse la inmunidad, es que podría darse paso a la tramitación de un juicio penal. Es entonces, un procedimiento especial que, de ser afirmativo, puede dar lugar a que se proceda penalmente contra determinados servidores públicos, lo que no se traduce en una regla procedimental penal.

De donde se sigue que no existe violación a la esfera competencial que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional otorga al Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

SÉPTIMO.—Vulneración a los principios de división de poderes e independencia judicial. En los conceptos de invalidez la parte actora aduce que los artículos impugnados contravienen los principios contenidos en los diversos 116 y 17 de la Constitución Federal, a saber, los de división de poderes y la independencia judicial, en perjuicio de la esfera jurídica y funcional del Poder Judicial

¹⁴ Bajo la ponencia del Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, sesión de siete de septiembre de dos mil cuatro.

¹⁵ Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, sesión de siete de septiembre de dos mil cuatro.

¹⁶ Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sesión de doce de febrero de dos mil catorce.



del Estado de Yucatán, toda vez que prevén la restricción de la figura de declaración de procedencia para los consejeros de la Judicatura y Magistrados del Poder Judicial de Yucatán sólo para aquellos delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, es decir, sólo por lo previsto en los artículos 267 y 268 del Código Penal del Estado de Yucatán.¹⁷

¹⁷ **Artículo 267.** Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión y de veinte a quinientos días-multa, así como privación de su cargo, empleo o comisión e inhabilitación de uno a diez años para desempeñar cualquier otro en la administración pública al servidor público que realice cualquiera de las siguientes conductas:

- "I. Conocer de negocios para los cuales tenga impedimento legal o abstenerse de conocer de los que le correspondan, sin tener impedimento legal para ello;
- "II. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando tuviere un impedimento legal para ello;
- "III. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un perjuicio o concedan una ventaja indebida, en contra o a favor, respectivamente, de alguno de los interesados en algún negocio;
- "IV. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia, los negocios de que conozca y en general, la administración de justicia;
- "V. Negarse a despachar un negocio pendiente ante él, estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley;
- "VI. Hacer del conocimiento del demandado indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;
- "VII. Nombrar un síndico o interventor en un concurso o quiebra a una persona que sea deudor o que haya sido abogado del fallido o a persona que tenga con el servidor público relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común;
- "VIII. Dirigir o asesorar a la persona que ante él litigue un asunto determinado;
- "IX. No cumplir una disposición que legalmente se le comunique por su superior, sin causa fundada para ello;
- "X. Dictar dolosamente una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto establecido en la ley, ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo, o una sentencia definitiva, dentro de los términos dispuestos en la ley;
- "XI. (Derogada, D.O. 2 de mayo de 2016).
- "XII. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo de la sanción que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso o la reclusión fijada en la sentencia ejecutoria;
- "XIII. Ordenar la práctica de cateos fuera de los casos autorizados por la ley;
- "XIV. Someter a proceso penal a alguno de los servidores públicos a que se refiere el artículo 100 de la Constitución Política del Estado, sin que exista previa declaración u orden de procedencia, conforme a lo dispuesto por la ley;
- "XV. Rematar a favor de él mismo, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de una subasta pública en cuyo juicio hubieren intervenido;
- "XVI. Admitir o nombrar depositario o entregar a éste, los bienes secuestrados sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;
- "XVII. Permitir fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que estén reclusas;



En efecto, aduce, con la reforma impugnada se atenta contra esa independencia judicial y, desde luego, el principio de división de poderes porque constriñe la declaración de procedencia únicamente por la comisión de delitos contra la administración de justicia, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien los juzgadores, con lo que se crea un sistema que provocaría que por cualquier otra causa penal sean sometidos a proceso con la finalidad de ejercer presión contra ellos. Por tanto, en caso de que los Magistrados no cuenten con la garantía constitucional de la declaración de procedencia en la Constitución Estatal, se estaría afectando su independencia judicial, de ahí que se viola el ámbito competencial propio del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

Los argumentos referidos son fundados. Para explicar esta conclusión se observarán las consideraciones sustentadas por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 99/2016.¹⁸

"XVIII. Imponer contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;

"XIX. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

"XX. Cobrar, por parte de los encargados o empleados de los lugares de reclusión o internamiento, cualquier cantidad a los internos o a sus familiares a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado, u otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

"XXI. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad o con motivo de ellas, hiciera amenazas, hostigues o ejerza violencia en contra de la persona procesada o sentenciada, sus familiares o posesiones;

"XXII. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad indebidamente requiera favores, acciones o cualquier transferencia de bienes de la persona procesada o sentenciada, o su familia;

"XXIII. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad falsee informes o reportes al Juez de ejecución; y,

"XXIV. Divulgar, por parte de algún servidor público, información que permita la identificación de la persona adolescente investigada, procesada o sancionada."

"Artículo 268. Se sancionará con prisión de tres meses a tres años y de quince a sesenta días-multa, a quien sin haber intervenido en la comisión de un delito y sin estar autorizado por la ley, altere, modifique, cambie, obstruya, mueva, sustraiga, destruya o manipule, de cualquier forma, las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas, objetos o efectos del mismo, si con alguna de estas conductas se retarda, dificulta o entorpece la procuración de justicia.

"El servidor público que sin causa justificada y sin haber intervenido en la comisión del delito, realice alguna de las conductas descritas en el párrafo anterior y ocasione retraso, dificultad, o entorpecimiento de la procuración de justicia se le impondrá sanción de dos a siete años y de treinta a trescientos días-multa."

¹⁸ Invocada en este expediente en la foja treinta y dos, nota de pie de página trece.



Ese precedente es de suma importancia porque da cuenta detallada sobre la naturaleza y alcance de la figura denominada "declaración de procedencia", así como de los principios de división de poderes y de independencia judicial, a la luz de la doctrina que en distintas integraciones ha fijado este Tribunal Constitucional;¹⁹ y porque al igual que en el caso que nos ocupa, se alegó una violación a la esfera competencial de un Poder Judicial, específicamente el del Estado de Jalisco por suprimir en la legislación correspondiente esa figura.

Así, en la ejecutoria, por lo que hace a la declaración de procedencia, se explicó lo siguiente:

- De acuerdo con los artículos 111 y 112 de la Constitución Federal la instauración de un procedimiento de declaración de procedencia genera una inmunidad consistente en que durante el tiempo en que desempeñen las funciones los sujetos referidos en el primero de esos numerales, no podrán ser perseguidos por los hechos delictivos ahí mencionados, a menos que la Cámara de Diputados lo apruebe por mayoría absoluta de sus integrantes presentes en sesión;

- Tanto la Primera como la Segunda Sala²⁰ han explicado que el reconocimiento de esa inmunidad constitucional de consecuencia procesal, atiende a un elemento característico de un Estado democrático, consistente en tutelar la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos; protección que tiene como objetivo último evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir dichas funciones constitucionales de naturaleza esencial para el orden constitucional;

- Constituye entonces, una protección específica de orden público para salvaguardar las funciones que tienen encomendadas un poder, ya sea impidiendo

¹⁹ La ejecutoria a que nos referimos se basó a su vez en los siguientes expedientes: amparos en revisión 2639/1996, 234/1999, 783/1999, 2021/1999, 2083/1999, 2130/1999, 2185/1999, 2195/1999, 341/2008, 404/2013 y 1344/2017; controversias constitucionales 35/2000, 9/2004, 4/2005, 24/2005, 81/2010 y 179/2017; recurso de reclamación 208/2004; y acción de inconstitucionalidad 86/2017.

²⁰ En los precedentes citados en las notas de pie de página once y doce de esta ejecutoria.



que pierda uno o parte de sus miembros que las llevan a cabo, o bien, que desaparezca por completo el cuerpo que lo integra;²¹

- La protección de la función no significa una concesión al servidor público, dado que sólo protege a quienes van a ejercerlas desde el momento en que se asuma y si concluye el encargo desaparece dicha inmunidad;

- En síntesis, el Tribunal Pleno ha reconocido que la Constitución Federal prevé un procedimiento denominado "declaración de procedencia", cuyo objeto es remover una inmunidad procesal de carácter constitucional para que, en su caso, el sujeto quede a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgado penalmente, y, en este sentido, la inmunidad procesal es relativa, pues únicamente permite analizar si de manera inmediata se puedan perturbar dichas funciones esenciales públicas o, en su caso, esperar a que se concluya el cargo;

- De lo previsto explícitamente en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal no se advierte la concurrencia de un mandato u obligación para que los Estados de la República regulen o reconozcan esa misma figura para delitos diferentes a los del fuero federal, respecto a los mismos servidores públicos estatales que se encuentran detallados en la norma constitucional (en los que se incluye a los Magistrados locales); es decir, este Tribunal Pleno ha sido enfático en afirmar que debe distinguirse el contenido específico de cada uno de los párrafos de la citada disposición constitucional;

- Respecto de lo expresado en el párrafo que antecede, enfatizó que por lo que hace a los servidores públicos de las entidades federativas, la Constitución Federal no genera un mandato a los Estados de la República para que instauren un modelo similar ante posibles acciones penales de fuero local; esto es, el Poder Reformador de la Constitución Federal sí exigió el agotamiento de un procedimiento de declaración de procedencia respecto a ciertos servidores públicos de los órdenes estatales, pero esta exigencia es de origen consti-

²¹ Esto en el amparo en revisión 341/2008, de la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, sesión de veintidós de enero de dos mil nueve, por unanimidad de diez votos.



tucional federal (no local) y se circunscribe a casos relacionados con delitos federales; y,

• Consecuentemente, respecto de las conductas que cada legislador local considere que deben ser sancionadas como un delito en su ámbito territorial, no existe lineamiento constitucional y hay un espacio de libertad configurativa para que las Legislaturas, según sus circunstancias políticas, sociales, económicas o de cualquier otra índole, decidan si es apropiado o no reconocer una salvaguarda de rango constitucional local destinada a defender la función desempeñada por sus servidores públicos (incluyendo a los detallados en el aludido párrafo quinto) previo a que se proceda penalmente en su contra.

Por lo que hace a los principios de división de poderes e independencia judicial, se examinaron en ese precedente, los artículos 17, 41 y 116 de la Constitución Federal, así como 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para formular las siguientes precisiones:

• Para la Constitución Federal, el Poder Judicial es un actor indispensable del modelo constitucional democrático, por lo cual debe asegurarse su autonomía e independencia frente a los otros Poderes (sean federales o estatales), con el objeto de que pueda cumplir su finalidad última: la salvaguarda del derecho de todas las personas al acceso a una justicia pronta, completa e imparcial;

• La Suprema Corte ha sostenido que si una norma o acto impugnado incide en una de las garantías que componen la independencia judicial, se entiende que existe una afectación al ámbito competencial del Poder Judicial al no respetarse justamente la división de poderes, la que dependiendo de su grado será de intromisión, dependencia o subordinación. Es decir, se ha afirmado que un correcto equilibrio en la división de poderes en las entidades federativas implica necesariamente que se respete el principio de independencia judicial;

• La jurisprudencia ha sido fructífera en la especificación y desarrollo de las garantías que componen la independencia judicial, en especial a aquella relativa a la estabilidad en el ejercicio del cargo de los Magistrados, y que los preserva de aquellos actos arbitrarios con los que se pretenda removerlos;



- Los principios de división de poderes y de independencia judicial se encuentran precedidos y entrelazados con el derecho fundamental de acceso a la justicia, como mecanismo de equilibrio entre los mismos; y,

- En la controversia constitucional 81/2010²² se consideró que las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y que estos principios se traducen en un doble mandato legislativo. El primero, el de establecer condiciones de independencia y autonomía que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley y, el segundo, de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes que formen parte de las garantías de independencia judicial bajo una exigencia razonable de no regresividad, a fin de evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado.

Cabe destacar que en el precedente que informa la sentencia que ahora se dicta, es decir, la controversia constitucional 99/2016, se enfatizó que de acuerdo con nuestra doctrina judicial, el principio de independencia judicial se compone de una serie de garantías que buscan proteger la función judicial, que abarcan desde la etapa de nombramiento hasta el desempeño del encargo (estableciéndose requisitos relativos a la designación, a la carrera judicial, a la inamovilidad, al salario, etcétera). Asimismo, se ha considerado que el principio general de división de poderes, tanto para el ámbito federal como el estatal, se encuentra interrelacionado con los principios sustantivos de autonomía e independencia judicial que conforman a su vez el derecho de acceso a una justicia imparcial. Situación que exige que la legislación que regula a los Jueces y tribunales de cada una de las entidades federativas cumpla con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios; en particular, aquellos aspectos que incidan en su procedimiento de nombramiento, en la duración de su encargo y en la protección contra presiones o injerencias externas. De no ser así, se afectaría gravemente el principio de división de poderes.

²² Ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagotia, sesión de seis de diciembre de dos mil once, por unanimidad de once votos.



Recapitulando, de acuerdo con el precedente que estamos observando, se tiene que:

a) El objeto de la denominada "declaración de procedencia" es remover una inmunidad procesal de carácter constitucional para que, en su caso, el servidor público quede a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgado penalmente; y que esa inmunidad es relativa, pues concluido el encargo desaparece;

b) Tratándose de esta figura existe libertad de configuración legislativa; esto es, que de lo previsto explícitamente en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal no se advierte la concurrencia de un mandato u obligación para que los Estados de la República regulen o reconozcan esa misma figura para delitos diferentes a los del fuero federal, respecto a los mismos servidores públicos estatales que se encuentran detallados en la norma constitucional (en los que se incluye a los Magistrados locales); y,

c) Las entidades federativas tienen la obligación de garantizar la independencia de los juzgadores locales en sus Constituciones y leyes orgánicas, en virtud de que este principio es un elemento del derecho de acceso a la justicia, el cual de no respetarse, provoca una invasión competencial del Poder Judicial respectivo por violación al principio de división de poderes.

Por otro lado, las disposiciones reclamadas en la hipótesis que se afirma viola la esfera competencial del Poder Judicial del Estado de Yucatán, establece que: *"Para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán."*

Sobre el particular, es importante indicar que la reforma combatida derivó de dos iniciativas presentadas respectivamente, por el gobernador del Estado de Yucatán y por diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional.



De la primera de esas iniciativas se reproducen segmentos de la exposición de motivos y son los siguientes:

"...

"Lamentablemente, la configuración jurídica del fuero puede generar la interpretación en algunos servidores públicos y, sobre todo, en los ciudadanos, de que esta figura es un sinónimo de impunidad, corrupción, prepotencia, tráfico de influencias, entre otras acciones contrarias al buen gobierno, sin que exista el riesgo de las consecuencias jurídicas que corresponden por estos actos. Temor que ha generado en la sociedad un ambiente de desconfianza, por lo que hoy demandan la eliminación de estos privilegios, para dejar en el pasado la impunidad y la cultura de la ilegalidad.

"...

"Por otro lado, esta iniciativa, es una acción más que esta administración pretende realizar en materia de combate a la corrupción y de armonización con las reformas constitucionales y legales en esta materia.

"Es indiscutible la trascendencia del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, pues el flagelo de la corrupción, junto con la inseguridad, es la principal preocupación de los mexicanos, de acuerdo con la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig). Esta reforma instituyó un Sistema Nacional Anticorrupción; reorganizó y otorgó importantes atribuciones al Tribunal de Justicia Administrativa; y sentó las bases en temas como la fiscalización de la cuenta pública, determinación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos e investigación de delitos de corrupción.

"La Cámara de Diputados del Estado de Yucatán, en sintonía con lo establecido en el decreto referido en el párrafo anterior, realizó adecuaciones a nuestra Constitución Política para, en el mismo sentido, establecer las bases que configurarán nuestro marco jurídico en esta materia, las cuales se publicaron en el diario oficial del estado (sic) el 20 de abril de este año, mediante Decreto 380/2016.



"...

"Ante esta situación, se considera necesario proveer en nuestra sociedad un ambiente que propicie seguridad y confianza, pero sobre todo la existencia de la igualdad entre gobernante y gobernado, a través de acciones que permitan colocar a todo servidor público en un plano de igualdad de derechos con relación a los demás ciudadanos, sin que medie privilegio alguno que les impida a estos (sic) el ejercicio de la acción penal cuando el caso lo amerite.

"Ahora bien, es una responsabilidad ineludible la de adecuar nuestro marco legal ante estas necesidades y demandas que nos exige la sociedad, por ende con esta iniciativa se propone eliminar el fuero de todos los servidores públicos de la entidad, a que se refiere el artículo 97, párrafo primero, con excepción de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

"Lo anterior, con la finalidad de que los servidores públicos que cometan algún delito sean denunciados y comparezcan como cualquier ciudadano ante las autoridades correspondientes, sin tener que ser separados del cargo que ostente, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria.

"No obstante, se considera que los Magistrados locales pueden quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar sus funciones, en virtud de constituir órganos terminales en la jurisdicción local, cuyos fallos y decisiones están ordinariamente sujetos a revisión. ..."

Conviene destacar que la redacción propuesta para los artículos materia de la reforma, fue la siguiente:

"...

"Artículo único. Se reforman: el último párrafo del artículo 97 y el párrafo primero del artículo 100; y se deroga: el párrafo segundo del artículo 100, ambos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:



"Artículo 97. ...

"...

"Para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, es necesaria la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado.

"Artículo 100. El Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, por la comisión de delitos durante su encargo.

"Se deroga. ..."

A su vez, la redacción proyectada en la iniciativa del Grupo Parlamentario referido es la siguiente:

"...

"Artículo único.

"• Se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Yucatán:

"Artículo 19. Los diputados son inviolables por la manifestación de ideas y expresión de opiniones, en el desempeño de su encargo; y no podrán ser reconvenidos por ellas.

"El presidente del Congreso en los términos de las leyes, garantizará la inviolabilidad del recinto donde los diputados se reúnan a sesionar.



"• Se modifica el último párrafo del artículo 97 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

"Artículo 97. ...

"Para proceder penalmente en contra del gobernador del Estado; los diputados locales en funciones; los Magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de la dependencia de la administración pública estatal; y los presidentes municipales, bastará con la denuncia debidamente presentada y ratificada ante la autoridad correspondiente.

"• Se modifica el artículo 100 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, quedando como sigue:

"Artículo 100.

"Se derogan.

"El funcionario que fuera objeto de proceso penal, permanecerá en su cargo hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva.

"En caso de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emita la declaración de procedencia por delitos federales, en contra del gobernador, los diputados locales, los Magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; y los miembros de los organismos constitucionales autónomos a que se refiere el primer párrafo, en los términos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez notificada ésta, la Legislatura del Estado resolverá la separación del inculpado de su encargo y lo pondrá a disposición del Ministerio Público Federal. El Congreso del Estado, cuando lo estime pertinente, solicitará al órgano que declaró la procedencia



las aclaraciones pertinentes, antes de resolver que el inculpado sea separado de su cargo.

"Las aclaraciones y resoluciones de la Legislatura del Estado son definitivas. ..."

Posteriormente, en la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación, en las distintas sesiones previas a la emisión del "Dictamen de proyecto de decreto por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad", concretamente en la sesión de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, se expresó lo siguiente:

"...

"En uso de la voz, el diputado Raúl Paz Alonzo destacó el ejercicio legislativo que se llevó a cabo para trabajar con base en las coincidencias, solventando las diferencias, señalando que el dictamen que se votará contiene lo mejor en ambas iniciativas, toda vez que se llegó al consenso para que los Magistrados del Poder Judicial puedan conservar el fuero, pero únicamente en el tema de las sentencias, pero por lo demás será iguales ante la ley, como todos los ciudadanos.

"La diputada Celia María Rivas subrayó que se realizaron varias reuniones para llegar a los puntos de acuerdo en beneficio del Estado, recordando que fueron presentadas dos iniciativas, una por la fracción legislativa del Partido Acción Nacional y otra por el Ejecutivo, una de las cuales pretendía eliminar el fuero a todos por igual y la otra proponía mantenerse a Magistrados y consejeros, pero durante los trabajos se llegó a un punto medio, a fin de que éstos conserven este privilegio en materia de resoluciones, es decir se eliminará el fuero a todos con una salvedad en cuanto a Magistrados y consejeros en materia de impartición de justicia, a fin de evitar que éstos sufran presiones.

"El diputado José Elías Lixa Abimerhi explicó que en las mesas de diálogo se privilegió más allá de las iniciativas presentadas el retiro del fuero en el Estado de Yucatán, recordando que la declaración de procedencia que tiene que hacer



el Congreso para las personas que tenían este privilegio era para cualquier delito, de manera que se decidió mantenerlo para los Magistrados y consejeros, pero exclusivamente para sentencias emitidas por los mismos, de manera que por cualquier delito que pudieran cometer tienen que enfrentar la justicia sin que se requiera la declaración de procedencia.

"Al no haber más intervenciones, el diputado presidente solicitó a la Secretaría General la elaboración de dos proyectos de dictamen relativas a las iniciativas establecidas en los incisos 'a' y 'b' de los asuntos en cartera: El primero conteniendo las reformas a la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de derecho a la identidad y en materia de fuero, y el segundo conteniendo la reforma a la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán y la Ley del Registro Civil, los cuales serán presentados para su análisis, discusión y votación en una sesión posterior. ..."

Por último, en el dictamen los legisladores reiteraron la idea sustancial de reformar la Constitución del Estado de Yucatán porque el fuero constitucional es percibido por la opinión pública como un permiso para delinquir o pasar por encima de la ley; así como se refirieron a las leyes secundarias del sistema nacional anticorrupción para subrayar que es relevante incorporar el tema de fuero constitucional como parte de la agenda de discusión sobre anticorrupción; y la importancia de proveer en la sociedad un ambiente que propicie seguridad y confianza, pero sobre todo, la existencia de la igualdad entre gobernante y gobernados; de ese documento se extrae lo siguiente:

"...

"En la actualidad, el fuero constitucional es percibido por la opinión pública como un permiso para delinquir o pasar por encima de la ley. El constitucionalista Felipe Tena Ramírez afirma que la Constitución Federal no rige la impunidad de los funcionarios, sino sólo su inmunidad durante el tiempo de su encargo. El especialista agrega que el fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio en favor el (sic) funcionario, sino proteger la función de los amagos del poder o de la fuerza.

"...



"Ahora bien, en el marco de análisis de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción es relevante incorporar el tema de fuero constitucional como parte de la agenda de discusión sobre anticorrupción.

"Ante esta situación, se considera necesario proveer en nuestra sociedad un ambiente que propicie seguridad y confianza, pero sobre todo la existencia de la igualdad entre gobernante y gobernado, por ello, es una responsabilidad ineludible adecuar nuestro marco legal ante estas necesidades y demandas que nos exige la sociedad, por tal razón se propone reformar el artículo 19, para garantizar la inviolabilidad del recinto donde los diputados se reúnan a sesionar.

"De igual manera, se propone eliminar el fuero de todos los servidores públicos de la entidad, a que se refiere el artículo 97, párrafo primero, con excepción de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado. Lo anterior, con la finalidad de que los servicios públicos que cometan ante las autoridades correspondientes, sin tener que ser separados del cargo que ostente, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria.

"No obstante, en cuanto a los Magistrados y consejeros del Poder Judicial anteriormente mencionados, se considera que estos (sic) no pueden quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar sus funciones, toda vez que se constituyen como órganos terminales en la jurisdicción local, cuyos fallos y decisiones están ordinariamente sujetos a revisión.

"En cuanto a la modificación propuesta al artículo 97, la cual consiste en reformar su último párrafo, es con el objeto de acotar el fuero constitucional únicamente a los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, quienes, por su investidura, requerirán de la declaración de procedencia para poder ser sometidos a un proceso penal. Asimismo se propuso incluir que, únicamente procederá dicha declaración, por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán. ..."

Por tanto, se propuso la siguiente redacción:

"...



"Decreto:

"Por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad.

"Artículo único. Se adiciona el párrafo sexto al artículo 1, recorriéndose el actual párrafo sexto para quedar como párrafo séptimo; se reforma el párrafo cuarto del artículo 2; se reforma el párrafo segundo del artículo 19; se reforma el párrafo séptimo del artículo 97 y se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 100, todos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, para quedar como siguen:

"...

"Artículo 97.

"...

"Para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.

"Artículo 100. El Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo.

"Los diputados locales; los Magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el



consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada y los directores generales o sus equivalentes de la administración pública paraestatal; y los presidentes municipales, que fueran objeto de proceso penal, permanecerán en su cargo, hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva. ..."

Precisado lo antedicho, debe decirse que los artículos 97, último párrafo y 100, primer párrafo de la Constitución del Estado de Yucatán reclamados son violatorios de los principios de división de poderes y de independencia judicial, pues dan lugar a una invasión competencial del Poder Judicial de la entidad, al limitar la declaración de procedencia para Magistrados y consejeros de la Judicatura, sólo por lo que toca a delitos contra la administración de justicia.

En efecto, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal Constitucional, se ha subrayado que tratándose de la declaración de procedencia existe libertad de configuración legislativa para los Estados de la Federación; sin embargo, frente a ello, tienen el deber de garantizar los principios de división de poderes y de independencia judicial, y dentro de ésta, la garantía judicial específica de estabilidad.

Esto es, esa libertad se debe ponderar frente a los principios indicados y dado el alcance de éstos, es que se determina la inconstitucionalidad de los artículos 97, último párrafo y 100, primer párrafo, de la Constitución reclamada, porque la declaración de procedencia la reduce para aquellos delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, derivado de las resoluciones o sentencias que pronuncien los Magistrados y consejeros de la Judicatura; de donde es indudable que si bien subsiste la declaración de procedencia, también lo es que opera sólo para los supuestos contenidos en los artículos 267 y 268 del Código Penal del Estado de Yucatán.

Si se parte de la base de que la declaración de procedencia es una inmunidad constitucional de consecuencia procesal que atiende a un elemento ca-



racterístico de un Estado democrático; y que la independencia judicial incluye entre otras, la garantía de estabilidad que necesariamente se involucra con el derecho de acceso a la justicia, es que se concluye con la invalidez de la hipótesis reclamada, en virtud de que sujeta indebidamente la declaración de procedencia a las conductas enumeradas en los artículos 267 y 268 del Código Penal de la entidad, asumiendo que son los únicos respecto de los cuales podrían verse involucrados los Magistrados y consejeros de la Judicatura, y no se advierte elemento alguno que justifique la medida adoptada.

Es decir, la razón de ser de la declaración de procedencia tiene como objetivo último evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir las funciones constitucionales propias de los servidores públicos que detalla el artículo 111 de la Constitución Federal, lo que significa que esta Suprema Corte ha reconocido que esa inmunidad procesal no se ajusta a determinados delitos según la función constitucional que se ejerza, ya que su objetivo general es evitar la interrupción de funciones constitucionales esenciales para el Estado, como en el caso, es la de administración de justicia.

De ahí que si se atiende a la naturaleza y fines de la declaración de procedencia, no tiene lógica lo que llevó a cabo el legislador del Estado de Yucatán de circunscribir la declaración de procedencia a sólo la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, pues con ello excluye la existencia de otras conductas calificadas como delito que puedan llegarse a atribuir a los Magistrados y consejeros de la Judicatura, lo que no encuentra justificación alguna en el procedimiento legislativo que antecedió al decreto reclamado.

Ahora, si ligamos lo antedicho a la trascendencia que tiene la independencia judicial y su impacto en el derecho de acceso a la justicia, es que se acredita la violación a la Constitución Federal, ya que es obligación de los Estados garantizar ese principio, que incluye como garantía la de estabilidad en el cargo; no obstante, los preceptos reclamados terminan desconociendo el principio que defiende ahora el Poder Judicial del Estado de Yucatán, pues con la reforma se abre la posibilidad de que los Magistrados y consejeros de la Judi-



catara puedan ser juzgados sin declaración de procedencia previa, por delitos distintos a aquellos cometidos contra la administración de justicia, con lo que se estaría violando invariablemente lo dispuesto en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, al colocar a esos servidores públicos en una situación de vulnerabilidad.

Es importante precisar que el pronunciamiento de invalidez abarca a los consejeros de la Judicatura a pesar de que éstos de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución del Estado de Yucatán, integran el Consejo de la Judicatura, que es el órgano al que corresponde conocer y resolver todos los asuntos sobre la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado, que no estén reservados de manera exclusiva a la competencia del Tribunal Superior de Justicia; lo que significa que no realizan función jurisdiccional, empero, las atribuciones que desempeñan necesariamente se involucran con la administración de justicia, y es en virtud de esa relación estrecha que se justifica que prevalezca también para ellos la declaración de procedencia sin la condición que contienen los artículos combatidos.

De igual forma es necesario resaltar lo sustentado por este Tribunal Constitucional en el sentido de que la declaración de procedencia no significa un instrumento de impunidad, es decir, mediante dicho mecanismo se garantiza la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y a los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales, pues a través de esto se disminuye el riesgo de paralizar el funcionamiento de las instituciones del Estado por presiones o interferencias mediante la atribución de determinadas responsabilidades penales. No es entonces una concesión del servidor público, pues sólo garantiza a quienes van a ejercerlas desde el momento en que se asuma y, concluido el cargo, la protección desaparece.

En otras palabras, no es un privilegio en favor del funcionario, sino una protección a la función frente a los amagos de poder o de la fuerza, de ahí que no es un instrumento de impunidad sino únicamente una condicionante para la intervención de otros Poderes cuando se decida proceder penalmente en contra de determinados servidores públicos.



Consideraciones las anteriores que son reconocidas por el Poder Legislativo del Estado de Yucatán, según se desprende del procedimiento legislativo a que se ha hecho referencia.

A pesar de ello y de que los legisladores admiten de igual forma la importancia de que la declaración de procedencia subsista sólo por lo que hace al Poder Judicial del Estado, también lo es que la regulación emitida terminó constriñendo indebidamente la declaración de procedencia, colocando en riesgo a los Magistrados y consejeros del Poder Judicial Local, quienes podrían ser acusados por delitos distintos a los de la administración de justicia, decisión con la que se deja sin sentido la naturaleza de la declaración de procedencia y, desde luego, se contravienen los principios de división de poderes e independencia judicial, este último como elemento del derecho de acceso a la justicia de todas las personas, pues podrían ser denunciados por cualquier otro delito.

Esta Suprema Corte enfatiza que de la lectura al procedimiento legislativo no se advierte motivación alguna por la cual se haya decidido limitar la declaración de procedencia sólo a dos conductas delictivas.

Tampoco se desconoce que los legisladores justificaron el decreto combatido con la importancia de la reforma constitucional federal en materia de anticorrupción; con todo, este Tribunal Constitucional congruente con su doctrina jurisprudencial, pondera el valor de la independencia judicial y su vinculación como elemento del derecho de acceso a la justicia, es por eso que prevalece la protección a este principio, sin que ello se traduzca en un desconocimiento del sistema nacional anticorrupción; máxime que se insiste, en que la declaración de procedencia no equivale a impunidad.

En ese contexto, atendiendo a la naturaleza y fines de la declaración de procedencia y de los principios de división de poderes y de independencia judicial se concluye que a pesar de que el texto de la Constitución Federal no prevé ni ha previsto ningún mandato o lineamiento en cuanto a la necesidad por parte de las entidades federativas de reconocer algún tipo de regla especial de inmunidad aplicable a los juzgadores, la reforma reclamada afecta el ámbito competencial del Poder Judicial del Estado de Yucatán al incidir en la garantía de estabilidad en el encargo. Aunado a que representa una regresividad en de-



trimento de la independencia judicial, en virtud de que el texto anterior de los artículos 97 y 100 de la Constitución del Estado, no limitaban la declaración de procedencia sólo a la comisión de delitos contra la administración de justicia.

En consecuencia, ha lugar a declarar la invalidez de los artículos 97, último párrafo y 100, párrafo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, en la hipótesis que prevé que para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura, la declaración de procedencia que emite el Congreso del Estado, procederá únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.

De donde se entiende que la declaración de procedencia opera respecto de cualquier conducta delictiva, no se ceñía a la comisión de delitos contra la administración de justicia.

Cabe agregar que la declaratoria de invalidez no incluye el segundo párrafo del artículo 100, de la Constitución reclamada, pues lo que ordena es que los funcionarios que fueran objeto de proceso penal, permanecerán en su encargo hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva, pero esa hipótesis no es la que resulta violatoria de los principios que defiende el promovente de la controversia; sobre todo si se toma en cuenta que de la lectura a la demanda no se aprecia argumento alguno en contra de ese supuesto normativo; y sí en cambio, por lo que hace a la limitación de la declaración de procedencia únicamente por la comisión de delitos contra la administración de justicia. Tampoco involucra al segundo transitorio del decreto reclamado que ordena que "el Congreso del Estado de Yucatán deberá expedir las modificaciones necesarias a la legislación secundaria, para armonizarla a las disposiciones del decreto, en un plazo de ciento ochenta días naturales contado a partir de su entrada en vigor". En todo caso, al legislar el Congreso de Yucatán no deberá introducir el supuesto normativo declarado inconstitucional.

Dado el alcance del sentido de la presente ejecutoria, resulta innecesario formular pronunciamiento respecto del resto de conceptos de invalidez, es decir, lo que se llegase a razonar no variaría el sentido de lo resuelto.



Sobre el particular resulta aplicable la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo X, septiembre de 1999, P./J. 100/99, página 705, registro digital: 193258).

Por último se subraya que esta conclusión no sólo tiene respaldo en la controversia constitucional 99/2016, sino que el criterio fue reiterado en la diversa controversia constitucional 165/2018 resuelta en sesión de veintitrés de junio de dos mil veinte.²³

OCTAVO.—**Efectos.** 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,²⁴ establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que se 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.

Consecuentemente, se declara la invalidez de los artículos 97, último párrafo, en la porción normativa que establece: "... *únicamente por la comisión*

²³ Bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁴ "**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 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán."; y del 100, primer párrafo, que prevé: "... únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo.", de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Finalmente, los efectos de la declaratoria de invalidez de esta ejecutoria serán generales de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la ley reglamentaria e iniciarán a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Yucatán.

Por tanto, con fundamento en esas disposiciones se determina que la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos generales a partir de la legal notificación de los puntos resolutiveos que de esta sentencia se haga a la autoridad demandada Congreso del Estado de Yucatán.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 100, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformado mediante el Decreto 491/2017, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, así como la del artículo transitorio segundo del referido decreto, en términos del considerando séptimo de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 97, párrafo último, en su porción normativa "únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código



Penal del Estado de Yucatán", y 100, párrafo primero, en su porción normativa "únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformados mediante el Decreto 491/2017, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, de conformidad con lo expuesto en el considerando séptimo de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán, como se precisa en el considerando octavo de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y pasiva y a la precisión de la litis.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los 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, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales



de improcedencia. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la violación a la esfera competencial de la Federación, consistente en determinar que no existe violación a la esfera competencial que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional otorga al Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a la vulneración a los principios de división de poderes e independencia judicial, consistente en reconocer la validez del artículo 100, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformados mediante el Decreto 491/2017, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, así como del artículo transitorio segundo del referido decreto.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a la vulneración a los principios de división de poderes e independencia judicial, consistente en declarar la invalidez de los artículos 97, párrafo último, en su porción normativa "únicamente por la comisión de delitos



cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán", y 100, párrafo primero, en su porción normativa "únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformados mediante el Decreto 491/2017, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete. Los Ministros Esquivel Mossa y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron voto de minoría.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutive cuarto:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 207/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veinticinco de agosto de dos mil veinte, resolvió declarar procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional 207/2017, promovida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en contra del Decreto Número 491/2017 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de fuero y reconocimiento de los derechos a la identidad, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado de diecinueve de junio de dos mil diecisiete (en específico se impugnaron los artículos 97, último párrafo, 100, párrafos primero y segundo, de la Constitución Local, así como el segundo transitorio del decreto, en los que se limitó la figura llamada "*declaración de procedencia*" respecto de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial de ese Estado, a los delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien).

En la sesión respectiva, la mayoría de quienes integramos el Pleno votamos por declarar la invalidez de los artículos 97, párrafo último, en su porción normativa "*únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán*", y 100, párrafo primero, en su porción normativa "*únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo*".

Mientras que la totalidad de las Ministras y los Ministros votamos por la validez del artículo 100, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformados mediante el Decreto 491/2017, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, así como del artículo transitorio segundo del referido decreto.

La declaratoria de invalidez –que es la parte que motiva el presente voto concurrente– atendió a que los artículos impugnados resultan violatorios de los principios de división de poderes y de independencia judicial, pues dan lugar a una invasión competencial del Poder Judicial de la entidad, al limitar la declaración de procedencia para Magistrados y consejeros de la Judicatura, sólo por lo que toca a delitos contra la administración de justicia.



Por lo que, si bien existe libertad de configuración legislativa para los Estados en este tema, lo cierto es que las entidades federativas también tienen el deber de garantizar los principios de división de poderes y de independencia judicial, y dentro de ésta, la garantía judicial específica de estabilidad.

Y en el caso, se vulneran dichos principios al sujetar indebidamente la declaración de procedencia a las conductas enumeradas en los artículos 267 y 268 del Código Penal de la entidad, asumiendo que son los únicos respecto de los cuales podrían verse involucrados los Magistrados y consejeros de la Judicatura, ya que no se advierte elemento alguno que justifique la medida en el procedimiento legislativo que antecedió al decreto reclamado.

Además, de la lectura al procedimiento legislativo no se advierte motivación alguna por la cual se haya decidido limitar la declaración de procedencia sólo a dos conductas delictivas.

Así, la sentencia destaca que lo sustentado por este Tribunal Constitucional en relación con la declaración de procedencia no significa que ésta sea un instrumento de impunidad, pues mediante dicho mecanismo se garantiza la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y a los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales. No es entonces una concesión del servidor público, pues sólo garantiza a quienes van a ejercer el cargo desde el momento en que se asuma y, una vez concluido, la protección desaparece.

Razones que sustentan el presente voto concurrente

Estando de acuerdo con la invalidez aprobada por la mayoría, respetuosamente considero conveniente aclarar que, desde mi perspectiva, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé una libertad de configuración absoluta para las entidades federativas en relación con la facultad para regular la figura relativa a la declaratoria de procedencia.

Sin embargo, en este caso en particular considero innecesario hacer mayor pronunciamiento al respecto, pues para declarar la invalidez de las normas impugnadas resultan suficientes todos los demás razonamientos expuestos en la sentencia, que apuntan a que no se puede eliminar la figura de la *declaratoria de procedencia* respecto de los juzgadores, en atención a que éstos cuentan con un sistema de garantías que los protegen de manera especial tanto a nivel constitucional como a nivel convencional (en el sistema interamericano).



Por otra parte, debo mencionar que la *declaratoria de procedencia* constituye una protección para los titulares de los Poderes Judiciales (Ministros de la Suprema Corte y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, así como consejeros de las Judicaturas Federal y de las entidades), pues lo que se trata de proteger con esa figura es el ejercicio regular de los Poderes, no así a los juzgadores que en lo individual realizan la función jurisdiccional.

Así se puede advertir del análisis histórico-evolutivo de la figura en cuestión dentro del derecho mexicano, empezando por la Constitución de 1824, en la que se facultó al Poder Legislativo para erigirse como acusador únicamente de altos funcionarios (entre los que se mencionan como representantes del Poder Judicial, a los "individuos de la Corte Suprema de Justicia"), respecto de los cuales se estableció la *declaración de procedencia* como paso previo al enjuiciamiento por los tribunales competentes.¹

Más adelante, las Bases de Organización Política de la Nación Mexicana de 1843 instituyeron la *declaración de procedencia* en las acusaciones contra el presidente de la República por los delitos oficiales, o contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la marcial. Además, se estableció el fuero a favor de los funcionarios de alto rango y, en consecuencia, se exigió la *declaración de procedencia*, para proceder en contra de ellos.²

¹ El artículo 38 de esa Constitución disponía que el Gran Jurado (Poder Legislativo Federal) podía conocer de las siguientes acusaciones:

1. Del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo;
2. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma;
3. De los individuos de la corte suprema de justicia y de los secretarios de despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos;
4. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las Legislaturas de sus respectivos Estados, contrarios a la misma Constitución y leyes.

² El artículo 77 de las referidas bases establecía:

"Artículo 77. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento."



En este mismo contexto, la Constitución de 1857 incluyó a los diputados del Congreso de la Unión, los "individuos de la Suprema Corte de Justicia", los secretarios de despacho, los gobernadores de los Estados y al presidente de la República.³

Mediante reforma constitucional de 1874, se reestructuró el Poder Legislativo de la Federación a fin de restablecer el sistema bicameral que rigió durante la vigencia de la Constitución de 1824.

Con motivo de esa reforma, se agregó al artículo 103 constitucional que los senadores también eran responsables, junto con los diputados, los "individuos de la Suprema Corte de Justicia" y los secretarios de despacho, de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran durante su encargo.

En la Constitución de 1917, se incluyó un título cuarto denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", en el que se indicó (artículo 108) que:

"Artículo 108. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

"Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

"El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común."

Asimismo, en el artículo 109 se dispuso:

"Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

³ En el artículo 103 de la Constitución de 1857 se indicaba:

"Artículo 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."



"En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

"En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial."

De lo anterior se advierte que nuevamente, en la referida Constitución de 1917 se estableció que sólo los altos dignatarios federales del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como los principales representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo Local, podían ser sometidos al procedimiento de *declaratoria de procedencia*.

Mediante reforma de 1982,⁴ se propuso incluir en el texto constitucional la mención al juicio político, el cual procedía contra los llamados "delitos oficiales"⁵ cometidos por funcionarios públicos de alta jerarquía, cuando violaban los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

En este sentido, se distinguió entre las conductas que daban lugar al juicio político (responsabilidad política) y aquellas que daban lugar a responsabilidad penal y, en consecuencia, a la *declaratoria de procedencia*.

También se diferenció entre los sujetos por los que procedía el juicio político y aquéllos respecto de los cuales debía entablarse el procedimiento para emitir la *declaratoria de procedencia*.

Así, en el artículo 110 se estableció:

"Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del departamento del Distrito Federal, el procurador general de

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el de 28 diciembre de 1982.

⁵ Se llamaba así a los delitos, faltas o infracciones relacionados con la función pública y cometidos durante el desempeño del cargo.



la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

"Los gobernadores de los Estados, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

"Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

"Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

"Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

"Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."

Por su parte, el artículo 111 quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del departamento del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.



"Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

"Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

"Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

"Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

"El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

"Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

"Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

De lo anterior se puede advertir claramente que en materia de responsabilidad política, la Constitución incluyó como sujetos de este tipo de responsabilidad, en



lo que atañe al Poder Judicial, no sólo a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sino también a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y Jueces del fuero común (del entonces Distrito Federal).

Mientras que en lo relativo a la responsabilidad penal y al *procedimiento de declaración de procedencia* se estableció que ésta aplicaba, en lo atinente al Poder Judicial Federal, sólo para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en lo que respecta a los Poderes Judiciales Locales, únicamente para los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

Posteriormente, mediante reformas de 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996, se agregaron como sujetos destinatarios del artículo 111, en lo que respecta a la rama judicial –que es la que aquí interesa–, a los consejeros de la Judicatura Federal y a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a nivel federal (párrafo primero), y a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, en el ámbito local (quinto párrafo).

Ello, en el entendido de que todos ellos forman parte de los órganos cupulares o cabeza de los respectivos Poderes Judiciales (Federal y Locales), así como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por todo lo anterior, considero necesario aclarar en este voto, que de acuerdo con la Constitución Federal, la declaratoria de procedencia, a lo largo de su historia, sólo ha estado dirigida a los titulares de los órganos cúpula de los Poderes Judiciales mencionados, y en ese sentido, la protección que otorga la figura de la *declaratoria de procedencia* debe entenderse dirigida a proteger la autonomía e independencia de esos Poderes respecto de injerencias o presiones externas que pudieran sufrir por parte de agentes externos, a través de denuncias presentadas en contra de quienes ocupan los más altos cargos en los órganos cupulares respectivos.

En este sentido, la *declaratoria de procedencia* no puede verse ni entenderse como un medio de protección que otorgue impunidad a ciertas personas, pues ésa no es la finalidad de dicha figura; lo que se busca con ella es desincentivar el uso excesivo o indiscriminado de las denuncias penales como un medio de presión para someter a los órganos cupulares de los Poderes Judiciales.

Al respecto cabe señalar que dichos órganos, al ser terminales, son quienes definen en última instancia todos los juicios promovidos por los ciudadanos o por



otros Poderes o entes del Estado, en contra de otras personas y/o entidades de gobierno; esto es, los Magistrados, consejeros y Ministros a quienes se ha hecho referencia, por las funciones y responsabilidades con que cuentan, son quienes definen la situación jurídica que debe prevalecer en cada caso que se somete a su consideración, y en este sentido, sus resoluciones inciden directamente en la esfera de derechos y obligaciones de personas y entes de gobierno.

Y es precisamente ante tales responsabilidades que el Constituyente estableció un sistema de protección reforzado para que tales órganos no se vean sometidos ante las presiones que eventualmente pudieran resentir por parte de las partes en los juicios o de terceros con intereses vinculados a los asuntos que son del conocimiento de aquéllos.

Por otra parte, coincido con los compañeros Ministros que consideraron que la *declaratoria de procedencia* no es la única protección o garantía judicial con que cuentan o pueden contar los juzgadores, pues en el resto del mundo existen diversas figuras jurídicas que, sin tener las características de la referida *declaratoria*, también funcionan como mecanismos de protección a la función jurisdiccional.

No obstante lo anterior, estimo que la referida *declaratoria de procedencia* también constituye una forma válida de proteger a los titulares de los Poderes Judiciales, ante posibles injerencias indebidas, ya sea por parte de las partes en los juicios o de otras autoridades, entes o personas que pudieran intentar, a través de presiones o acusaciones penales, afectar la independencia de los juzgadores.

En atención a ello, manifesté mi voto a favor de la propuesta sometida a nuestra consideración, aunque con las aclaraciones antes referidas, pues considero que la referida figura jurídica constituye un mecanismo de protección válido dentro del esquema o abanico de medidas tendentes a hacer efectivo el principio de independencia de los Poderes Judiciales y, por tanto, para eliminarla del marco jurídico, es necesario que exista la motivación adecuada, acompañada del establecimiento de las medidas que protejan a los mencionados servidores públicos de injerencias nocivas por parte de los sujetos que intervienen en los juicios, o incluso de terceros.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo



de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 207/2017, promovida por el Poder Judicial del Estado de Yucatán.

En sesión pública celebrada el veinticinco de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 207/2017, promovida por el Poder Judicial del Estado de Yucatán.

En ella, una mayoría de Ministras y Ministros determinó, entre otras cuestiones, la invalidez de diversas porciones de los artículos 97, último párrafo, y 100, primer párrafo,¹ de la Constitución Política del Estado del Estado Libre y Soberano de Yucatán, los cuales establecían que, para proceder penalmente en contra de Magistrados y consejeros del Poder Judicial, se requería la declaración de procedencia que emitiera el Congreso del Estado, pero *"únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien"*.

¹ Constitución Política del Estado de Yucatán

"Artículo 97. ...

"Para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán." (Porción invalidada)

"**Artículo 100.** El Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo." (Porción invalidada)



La mayoría estimó que tales fracciones resultaban inconstitucionales, toda vez que *acotar o limitar* la declaratoria de procedencia respecto de Magistrados y consejeros a *ciertos delitos* era contrario a la independencia judicial y la división de poderes. Para justificar esta decisión, en la sentencia se retoman las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno en las **controversias constitucionales 99/2016² y 165/2018,³** en donde una mayoría de Ministras y Ministros estimó que si bien el principio de independencia judicial no impone la previsión de la declaratoria de procedencia como un requisito indispensable de la misma, sí exige que, una vez que esta ha sido adoptada, su eliminación se justifique de forma reforzada, conforme al mandato de no regresividad.

Quienes suscribimos el presente voto particular diferimos respetuosamente de la decisión mayoritaria sobre este punto. Como reiteradamente hemos sostenido en precedentes,⁴ a nuestro modo de ver la declaratoria de procedencia respecto de Jueces, Magistrados y consejeros *no es una exigencia del principio de independencia judicial y su derogación –y menos aún su simple acotación a ciertos casos específicos, como sucedió en este caso– no viola el principio de no regresividad.* A continuación explicamos estos argumentos.

Antes de la reforma impugnada, los artículos 97, último párrafo, y 100, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Yucatán exigían declaratoria de procedencia del Congreso Local para proceder penalmente en contra de diversos servidores públicos, entre ellos, los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, sin hacer distinción por tipo de delito.⁵

² Resuelta en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

³ Resuelta en sesión de veintitrés de junio de dos mil veinte.

⁴ Véase en ese sentido el voto particular de minoría formulado en la controversia constitucional 165/2018.

⁵ **Constitución Política del Estado de Yucatán (texto anterior a la reforma de diecinueve de junio de dos mil diecisiete)**

"Artículo 97. ...

"Para proceder penalmente en contra del gobernador del Estado; los diputados locales en funciones; los Magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la administración pública estatal; y los presidentes municipales, es necesario la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado."



No obstante, mediante Decreto 491/2017, publicado el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, el Constituyente Local decidió *acotar* dicha figura, a fin de precisar que, tratándose de Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, *la declaratoria de procedencia se exigirá únicamente cuando se tratara de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.*⁶ Por lo anterior, el Poder Judicial del Estado de Yucatán promovió controversia constitucional bajo el argumento que ello contravenía los principios de división de poderes e independencia judicial.

Como ya mencionamos, para resolver la cuestión planteada, el Tribunal Pleno retomó las consideraciones de la **controversia constitucional 99/2016**, las cuales fueron reiteradas en la diversa **controversia constitucional 165/2018**. Así, con base en dichos precedentes, la mayoría determinó que la acotación de la declaratoria de procedencia era inconstitucional por ser contraria a la independencia judicial y la división de poderes. Lo anterior, ya que *"con ello excluye la existencia de otras conductas calificadas como delito que puedan llegarse a atribuir a los Magistrados y consejeros de la Judicatura, lo que no*

"Artículo 100. El Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente contra los diputados locales; los Magistrados y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada y los directores generales o sus equivalentes de la administración pública para-estatal; y los presidentes municipales, por la comisión de delitos durante su encargo. ..."

⁶ **Constitución Política del Estado de Yucatán (texto posterior a la reforma)**

"Artículo 97. ...

"Para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se requerirá la declaración de procedencia que emita el Congreso del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán." (Porción invalidada)

"Artículo 100. El Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, resolverá lo conducente, para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo." (Porción invalidada)



encuentra justificación alguna en el procedimiento legislativo que antecedió al decreto reclamado".⁷

Como adelantamos, no compartimos la opinión mayoritaria, pues consideramos que la acotación de la declaración de procedencia no viola la independencia judicial ni el principio de no regresividad. Se explica.

A. El principio de independencia judicial

Los principios de autonomía e independencia judicial están previstos en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución General y el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁸ Dichos principios protegen que los Jueces puedan resolver los asuntos bajo su competencia con total imparcialidad, de forma que puedan apegarse a derecho sin tener que ceder ante presiones externas.⁹ En efecto, no puede haber Estado de derecho sin que se garantice la independencia judicial.¹⁰

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "[e]l principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. La Corte ha considerado que el principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales, por lo que su alcance debe garantizarse inclusive, en situaciones especiales, como lo es el estado de excepción".¹¹

⁷ Páginas 53 y 54 de la sentencia.

⁸ "Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

⁹ Sirven de apoyo las siguientes tesis P. XIII/2006 y P./J. 29/2012 (10a.), de rubros: "INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVAN SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS." y "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY."

¹⁰ En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho hincapié en la importancia de la independencia judicial en diversos precedentes, tales como las controversias constitucionales 4/2005, 9/2004, 32/2007, 25/2008 y 81/2010.

¹¹ Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Pár. 68.



En este sentido, la Corte Interamericana ha sostenido que la independencia judicial se refleja en dos dimensiones: (i) institucional o de sistema; y (ii) funcional o del ejercicio individual de las y los operadores de justicia. Respecto del primero, busca garantizar que la institución o entidad de justicia no sea sometida a abusos o restricciones indebidas por parte de otros Poderes o instituciones del Estado. Respecto del segundo, busca garantizar que los operadores cuenten con independencia para ejercer de manera libre sus labores dentro de las entidades de justicia.¹²

Ahora bien, en este punto debemos aclarar que la declaratoria de procedencia es una medida que efectivamente busca proteger la división de poderes y la autonomía del Poder Judicial. Por ejemplo, en el *amparo en revisión* 404/2013,¹³ la Primera Sala sostuvo que "mediante dicho mecanismo [la declaratoria de procedencia] se garantiza la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y a los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales".

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, *esto no significa que la independencia judicial exija la declaración de procedencia*. La declaratoria de procedencia es una condición suficiente, mas no necesaria, para proteger la independencia judicial. Dicho en otras palabras: no es lo mismo sostener que *una manera* de proteger la independencia judicial es a través de la declaratoria de procedencia, que decir que *la única manera de protegerla es mediante esa medida*.

Hasta antes de la resolución de la controversia constitucional 99/2016, en la que se apoya el presente asunto, la Suprema Corte nunca había resuelto si el hecho de que no exista la declaratoria de procedencia viola la independencia judicial. En el *amparo en revisión* 404/2013, se cuestionaba si la inmunidad procesal en cuestión opera cuando se atribuyen hechos delictivos cometidos antes de asumir el cargo. En la *controversia constitucional* 24/2005 se cuestionó quién contaba con la facultad de realizar la declaratoria de procedencia

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas", OEA/Ser,L/V/II. Doc. 44. 5 de diciembre de 2013, párr. 25-27.

¹³ Resuelto el doce de febrero de dos mil catorce en sesión de Primera Sala, aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.



en el caso del jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal. Por último, en la *controversia constitucional 77/2015*, la cuestión planteada era sobre el procedimiento y los plazos que debían cumplirse en la declaratoria de procedencia en el Estado de Veracruz. Así, nada de lo dicho en los precedentes mencionados *implica que la independencia judicial exija que todos los Estados deben establecer la declaratoria de procedencia para Magistrados, consejeros y Jueces*.

Por otra parte, como se retomó correctamente en la sentencia, esta obligatoriedad tampoco se puede derivar del artículo 111 constitucional.¹⁴ Dicho artículo sólo contempla la declaratoria de procedencia para las autoridades locales respecto a delitos federales. De ahí no se deriva una obligación para los Estados de contemplar la declaratoria de procedencia en sus Constituciones.

B. Restringir la declaratoria de procedencia no viola la independencia judicial

La independencia judicial no puede implicar que los Magistrados y consejeros estén por encima de la ley. En un Estado democrático de derecho, todas las personas, incluidos los Magistrados y consejeros, deben someterse a la ley y responder por los delitos que cometan. Por esa razón, ningún país otorga una inmunidad penal completa y absoluta a los juzgadores. Ni siquiera la declaratoria de procedencia tiene ese efecto, se trata de un requisito que se debe agotar antes de someter a ciertos funcionarios a proceso, pero no los protege de una condena penal. Por tanto, *someter a un Magistrado o consejero a un proceso penal no puede violar, por sí mismo, la independencia judicial*.

¹⁴ **Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. ...

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."



Es cierto que, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana, los Jueces requieren ciertas garantías para proteger su independencia.¹⁵ Así, conforme a la jurisprudencia de ese tribunal, de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías: (i) un adecuado proceso de nombramiento;¹⁶ (ii) la inamovilidad en el cargo;¹⁷ y (iii) la garantía contra presiones externas.¹⁸ En ese sentido se debe aclarar que este caso sólo está en juego *la garantía contra presiones externas*. La declaratoria de procedencia no tiene nada que ver con el nombramiento y tampoco implica su destitución.

Ahora, debemos aclarar que en nuestra opinión *someter a un Magistrado o consejero a un proceso penal arbitrario efectivamente podría constituir una presión externa injustificada*. En efecto, si pudieran ser condenados con una simple acusación y no tuviera oportunidad de defenderse, dichos servidores públicos harían todo lo posible por evitar estar sometidos a proceso, lo cual implicaría un riesgo en su independencia. Sin embargo, *no existe ningún riesgo a la independencia si temen ser privados de su libertad porque cometieron un delito*. Incluso, en un Estado de derecho es deseable que todas las personas que cometan delitos teman enfrentar las consecuencias de sus acciones.

En este sentido, se debe tomar en cuenta que nuestra Constitución establece un sistema penal con derechos y garantías que protegen a las personas de con-

¹⁵ Corte IDH, *Caso Lopez Lone Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 317, párr. 190 y *Cfr. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, supra*, párr. 67, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 188.

¹⁶ *Ibid.* López Lone párr. 191, *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr.188. Ver también: TEDH, *Caso Campbell y Fell Vs. Reino Unido*, Sentencia de 28 de junio de 1984, para. 78; *Caso Langborger Vs. Suecia*, Sentencia de 22 de enero de 1989, para. 32, y Principio 10 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985 (en adelante "Principios Básicos de las Naciones Unidas").

¹⁷ *Ibid.* López Lone párr. 191, *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra*, párr. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr.188. Ver también Principio 12 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.

¹⁸ *Ibid.* López Lone párr. 191, *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra*, párr. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr.188. Ver también, Principios 2 y 4 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.



denas arbitrarias. Conforme al artículo 20 constitucional, nadie puede ser sancionado penalmente sin que exista una acusación de una fiscalía independiente y un Juez que determine que se probó la comisión de un delito más allá de toda duda razonable. Así, los Magistrados y consejeros –como todas las personas– gozan de un derecho a la presunción de inocencia, a la no autoincriminación, a la contradicción, a la apelación y a un recurso efectivo, entre otros.

Así, nos parecería un gran error sostener que el sistema penal contiene garantías suficientes para que se pueda privar de la libertad –a veces, por más de cincuenta años– a un ciudadano común, pero no para que un Magistrado y consejero pueda mantener su independencia. Incluso, si alguien desconfiara de nuestro sistema penal; *la solución constitucionalmente admisible es trabajar por un proceso penal justo, equitativo y protector de todos los derechos para todas las personas en lugar de darle inmunidad relativa a unos cuantos*. Especialmente cuando por su posición los Magistrados y consejeros están mejor capacitados para defenderse que la mayoría de ciudadanos.

En efecto, tan es posible respetar la independencia judicial sin la declaratoria de procedencia, que muchos países *democráticos con una robusta independencia judicial no establecen ningún tipo de inmunidad para los Jueces por delitos cometidos fuera del ejercicio de sus funciones*, sino únicamente *inmunidades funcionales* para efecto de que no puedan ser condenados por emitir sentencias.

En efecto, la *inmunidad funcional* protege a los Jueces respecto a ciertos actos que realicen en el ejercicio de sus labores. Así, por ejemplo, impide que sean privados de su libertad por dictar una sentencia que haya sido revertida en una instancia superior. En este sentido, en el informe del relator especial sobre la independencia de los Magistrados del veinticuatro de marzo de dos mil nueve, se sostuvo que "los Jueces gozarán de inmunidad personal con respecto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones indebidas cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales (énfasis añadido)".¹⁹ No obstante, no se exigen inmunidades *contra cualquier tipo de delito*, ni siquiera una inmunidad procesal relativa como lo es la decla-

¹⁹ Naciones Unidas, Asamblea General "Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del relator especial sobre la Independencia de los Magistrados y abogados, Leando Despouy", A/HRC/11/41 (24 de marzo de 2009), párrafo 65.



ratoria de procedencia. Por el contrario, dicho relator especial ha aclarado que la inmunidad no puede implicar impunidad e irresponsabilidad.²⁰

Así, en países de *common law* como Australia,²¹ Reino Unido²² y Sudáfrica,²³ los Jueces cuentan con inmunidad respecto de los *actos que realicen en ejercicio de sus labores jurisdiccionales*, tanto en materia civil (daños) como en materia penal. Sin embargo, *en lo que respecta a delitos comunes, los Magistrados no gozan de dicha inmunidad y pueden ser penalmente procesados por los mismos*. Por otra parte, en Estados Unidos sólo se otorga inmunidad funcional en materia civil y no en materia penal.²⁴ Incluso, en Francia, Canadá y España no existe ningún tipo de inmunidad para los Jueces por lo que les aplican las reglas comunes.²⁵

Además, afirmar que la independencia judicial de Magistrados y consejeros de Yucatán se ve afectada por la acotación de la declaratoria de procedencia, equivaldría a sostener que el Poder Judicial de la Federación no tiene garantizada su independencia, pues el artículo 111 constitucional únicamente prevé dicha figura para las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las consejeras y consejeros de la Judicatura Federal, y las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.²⁶

Tal afirmación resulta inadmisibles, pues no existe la menor duda de que los juzgadores y juzgadas federales ejercen sus funciones de forma libre, autó-

²⁰ Naciones Unidas, Asamblea General "Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados, Gabriela Knaut", A/HRC/26/32 (28 de abril de 2014), párrafo 84.

²¹ *Fingleton v The Queen* [2005] HCA 34; (2005) 216 ALR 474; (2005) 79 ALJR 1250; (2005) 153 A Crim R 503.

²² *Sirros v. Moore* [1975] QB 118; *Hinds v. Liverpool Country Court and others* [2008] EWHC 665.

²³ *Classen v Minister of Justice and Constitutional Development and Another* (A238/09) [2009] ZAWCHC 190; 2010 (2) SACR 451 (WCC); 2010 (6) SA 399 (WCC) ; [2010] 4 All SA 197 (WCC) (8 December 2009); *Telematrix (Pty) Ltd v Advertising Standards Authority SA* (459/2004) [2005] ZASCA 73; [2006] 1 All SA 6 (SCA) (9 September 2005).

²⁴ *Mireles v Waco*; *Imbler v Pachtman*.

²⁵ Canivet Guy, Joly-Hurard Julie. *La responsabilité des juges, ici et ailleurs*. In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 58 No. 4, 2006. pp. 1060.

²⁶ **Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpaado. ..."



noma e independiente, al abrigo de las garantías del sistema penal que protegen a todos los ciudadanos. El hecho de que dichos juzgadores no estén sujetos a una declaratoria de procedencia nunca ha dado lugar a que se cuestione la independencia judicial con que ejercen su autoridad.

En conclusión, *la declaratoria de procedencia no es una exigencia para la independencia judicial, ya que las garantías del sistema penal protegen a los Magistrados y consejeros de acusaciones y condenas arbitrarias lo cual los protege suficientemente de presiones externas.*

C. La medida no viola el principio de no regresividad

Por otro lado, tampoco consideramos que la acotación o restricción de la declaratoria de procedencia en el Estado de Yucatán sea contraria al principio de no regresividad.

Como sostuvo la Primera Sala en el *amparo en revisión* 566/2015 el mandato de no regresividad supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos "el Estado está obligado a *no dar marcha atrás*, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos".²⁷ En consecuencia, para que una medida sea regresiva se requiere haber *dado marcha atrás* en el alcance de protección de un *derecho humano*. Esto significa que las regresiones en otros principios o materias no son constitucionalmente problemáticas.

Ahora bien, es discutible que la independencia judicial sea un derecho fundamental. Como mencionamos, se trata de una garantía institucional que asegura la imparcialidad y la división de poderes, pero no es claro que se trate de un *derecho*. No tenemos la menor duda respecto a la importancia de la independencia judicial; se trata de un principio fundamental para la democracia y el Estado de derecho. El problema es si este principio puede ser caracterizado como un derecho fundamental. No todos los principios importantes y que tienen fuerza constitucional son derechos humanos.

No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las garantías de independencia judicial se traducen en derechos subjetivos para

²⁷ Amparo en revisión 566/2015, resuelta el quince de febrero de dos mil diecisiete, aprobada por mayoría de tres votos, página 33.



los Jueces.²⁸ Por lo que de ahí podría desprenderse que los Jueces tienen un derecho fundamental a las garantías de su independencia. Con todo, en este momento no es necesario que tomemos postura sobre este debate. En nuestra opinión, aun asumiendo que se trata de un derecho fundamental, *la medida que se estudia no viola el principio de no regresividad*.

En efecto, tal como argumentó la Primera Sala en la *amparo en revisión 566/2015*, para determinar si una medida viola el mandato de no regresividad debe evaluarse: 1) si la medida impugnada es *regresiva* a la luz de un derecho fundamental;²⁹ y 2) En caso de que se estime que la medida es regresiva, debe determinarse si dicha regresión está *justificada* a la luz de un *test de proporcionalidad*.³⁰

En el caso, la acotación de la declaratoria de procedencia implica una menor protección para los Magistrados y consejeros, por lo que se puede tener por satisfecho el primer requisito. No obstante, la misma *está justificada*, ya que supera el test de proporcionalidad. El nivel de disminución en la garantía de los Magistrados y consejeros es proporcional al nivel de satisfacción de evitar la impunidad *al evitar someter a los Magistrados y consejeros a un proceso penal esté sujetos a criterios políticos*. Así, el test de proporcionalidad se aplicaría en los siguientes términos:

- 1) **Fin constitucionalmente válido:** Tal como se argumentó en el proceso legislativo, la finalidad de la reforma fue evitar la impunidad, reducir la percepción de corrupción y garantizar la igualdad entre servidores públicos y los ciudadanos. Finalidad que tiene sustento constitucional en los artículos 1o., 21 y 109, fracción II, constitucionales.
- 2) **Idoneidad:** La medida es idónea, ya que *reducir* las protecciones procesales a casos más específicos tiende a evitar que los funcionarios judiciales puedan

²⁸ Corte IDH, *Caso López Lone Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 317, párr. 192.

²⁹ Para ello, en el amparo en revisión 566/2015 se distinguió entre dos tipos de regresividad: la de *resultados* y la *normativa*. La regresividad de resultados existe cuando los resultados de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social. En cambio, en el segundo caso existirá regresividad cuando una norma posterior suprima, limite o restrinja los derechos o beneficios que se habían otorgado anteriormente al amparo del derecho social.

³⁰ Lo que significa que la misma debe perseguir un *fin constitucionalmente válido, además de idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto*.



ser protegidos por grupos políticos en casos no relacionados con sus funciones y que, en consecuencia se dilate su juicio. Con lo cual, además, existe el riesgo de que se pierdan pruebas y se imposibilite la acusación.

- 3) **Necesidad:** No se advierte que exista una alternativa menos restrictiva pero igualmente idónea. Un fuero o inmunidad más *general*, como el que existía antes de la reforma, implicaría un *mayor riesgo de impunidad*.
- 4) **Proporcionalidad en sentido estricto:** Finalmente, la medida también es proporcional en sentido estricto. Las garantías del proceso penal hacen que la afectación a la independencia judicial sea muy leve. En cambio, con la *restricción o acotación* de la declaratoria de procedencia a casos específicos, relacionados exclusivamente con el ejercicio de sus funciones, se logra una mayor responsabilidad penal de los funcionarios judiciales que cometan delitos.

Por todo lo anterior es que consideramos que la acotación o restricción de la figura de la declaratoria de procedencia respecto de Magistrados y consejeros locales a ciertos casos específicos en el Estado de Yucatán no resultaba inconstitucional y, por tanto, debió reconocerse la validez de los preceptos impugnados.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia P. XIII/2006 y P./J. 29/2012 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 25 y Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, con números de registro digital: 175917 y 2001845, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 207/2017, promovida por el Poder Judicial del Estado de Yucatán.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiocho de agosto de dos mil veinte**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó por una parte **reconocer la validez del artículo 100, párrafo segundo**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformado mediante el Decreto 491/2017, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de



dos mil diecisiete, así como la del **artículo transitorio segundo** del referido decreto; y por otra parte, **se declaró la invalidez** de los artículos 97, párrafo último, en su porción normativa "*únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán*", y 100, párrafo primero, en su porción normativa "*únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformados mediante el Decreto 491/2017, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

Al respecto, en principio debo señalar que respecto del **artículo 100, párrafo segundo**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, reformado mediante el Decreto 491/2017, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, así como del **artículo transitorio segundo** del referido decreto, debió **sobreseerse por falta de conceptos de invalidez**, conforme a la tesis P. VI/2011, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."¹

Ello debido a que de los conceptos de invalidez que vierte el Poder actor, se advierte que sólo se impugna el hecho de que la declaratoria de proceden-

¹ "Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, «con número de registro digital: 161359») Controversia constitucional 133/2008. Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos. 25 de enero de 2011. Mayoría de seis votos. Disidentes: Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Verónica Nava Ramírez.



cia tratándose de Magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial Local, únicamente se considere respecto de *la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán*. Sin que se impugne lo establecido en el segundo párrafo del artículo 100, de la Constitución reclamada, que ordena "que los funcionarios que fueran objeto de proceso penal, permanecerán en su encargo hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva"; así como tampoco el segundo transitorio del decreto reclamado que señala que "el Congreso del Estado de Yucatán deberá expedir las modificaciones necesarias a la legislación secundaria, para armonizarla a las disposiciones del decreto, en un plazo de ciento ochenta días naturales contado a partir de su entrada en vigor", pues dicho transitorio se refiere a los distintos supuestos normativos impugnados y no exclusivamente al supuesto normativo impugnado.

Por estas razones, es que voté por el sobreseimiento respecto de los artículos referidos.

Por otra parte, en el considerando octavo, relativo a los "efectos", se precisó que se declaraba la invalidez de los artículos 97, último párrafo, en la porción normativa que establece: "... únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán." y del 100, primer párrafo, que prevé: "... únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo", de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Como se advierte, se declaró la invalidez de los artículos 97, último párrafo y 100, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, **en la hipótesis que prevé que para proceder penalmente en contra de los Magistrados y consejeros de la Judicatura**, la declaración de procedencia que emite el Congreso del Estado procederá únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán.



Cabe aclarar que la declaratoria de invalidez no incluyó **el segundo párrafo del artículo 100** de la Constitución reclamada, pues a decir de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, lo que ordena es que los funcionarios que fueran objeto de proceso penal, permanecerán en su encargo hasta en tanto se dicte sentencia condenatoria definitiva, pero que esa hipótesis no es la que resulta violatoria de los principios que defiende el promovente de la controversia; sobre todo si se toma en cuenta que de la lectura de la demanda no se aprecia argumento alguno en contra de ese supuesto normativo; y sí en cambio, por lo que hace a la limitación de la declaración de procedencia únicamente por la comisión de delitos contra la administración de justicia. Asimismo, se señaló que tampoco involucra al **segundo transitorio** del decreto reclamado que ordena que "el Congreso del Estado de Yucatán deberá expedir las modificaciones necesarias a la legislación secundaria, para armonizarla a las disposiciones del decreto, en un plazo de ciento ochenta días naturales contado a partir de su entrada en vigor", ya que en todo caso, al legislar el Congreso de Yucatán no deberá introducir el supuesto normativo declarado inconstitucional.

Expuesto lo anterior, debo precisar que si bien comparto el efecto dado a la sentencia, conforme a los precedentes (controversia constitucional 99/2016² y 165/2018,³ en las que se determinó la reviviscencia de las normas, sólo en lo que respecta al Poder Judicial del Estado), lo cierto es que considero que **la reviviscencia de las normas debió ser general**.

Lo anterior, en virtud de que, si se determina la reviviscencia de una norma, debe revivirse tal como fue creada, de otra manera se revive una norma con contenido diferente al de su creación y, por ello, respetando una norma que no fue impugnada, debía evitarse tomar una decisión selectiva que privilegia a uno de los Poderes, cuando –reitero– no se ha analizado la constitucionalidad de esa norma anterior.

Por las razones expresadas, respetuosamente me aparto de las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de junio de dos mil veinte.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO ESTATALES TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS 41, 61 Y 72 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO No. LXIII-777, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECINUEVE).

V. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA MATERIA DE SU IMPUGNACIÓN SE CONSTRIÑE A LA POSIBLE INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ACTOR.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE LA PARTE ACTORA REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

VIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA INTEGRACIÓN DEL PARÁMETRO DE CONGRUENCIA PARA ANALIZAR LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, SIN CONSIDERAR LAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO AFECTA AL ÁMBITO COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS



4, FRACCIÓN XXXII, 5, FRACCIONES XI Y XII, 6 Y 11, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

IX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. AUTORIDAD COMPETENTE PARA DICTAMINAR SOBRE LA CONGRUENCIA DE LOS PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES EN LA MATERIA (ARTÍCULO 12, FRACCIÓN XXXVI, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

X. ASENTAMIENTOS HUMANOS. POSIBILIDAD DE QUE LOS ESTADOS Y AYUNTAMIENTOS CELEBREN CONVENIOS PARA LA PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO (ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA CONFORMACIÓN OBLIGATORIA U OPTATIVA DE UN CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO DE DESARROLLO METROPOLITANO NO IMPLICA UNA AFECTACIÓN AL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO (ARTÍCULO 42 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE REGULA LA TRANSMISIÓN DE LAS ÁREAS QUE DEBEN DONAR LOS FRACCIONADORES A TÍTULO GRATUITO DEBE SER COMPATIBLE CON LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL MUNICIPIO RELACIONADAS CON LA DISPOSICIÓN DE DICHAS ÁREAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INALIENABLE, INTRANSMISIBLE", 156, FRACCIÓN



II, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "INALIENABLE," "E INTRANSMISIBLE" Y "COMO EXCEPCIÓN A LO ANTES CITADO EN ESTA MISMA FRACCIÓN, CUANDO SE TRATE DE ORGANISMOS O INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO, CUYOS FINES ESTÉN RELACIONADOS CON LOS USOS A QUE SE REFIERE ESTA FRACCIÓN, SE PODRÁ TRANSMITIR LA PROPIEDAD DE LAS SUPERFICIES DE EQUIPAMIENTO QUE SE AUTORIZEN POR EL AYUNTAMIENTO, Y QUE EN TODO CASO SE JUSTIFIQUEN COMO ESTRICTAMENTE NECESARIAS PARA SU FUNCIONAMIENTO.", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA ATRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS PARA CONFORMAR UN CONSEJO ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL, AL TRATARSE SOLAMENTE DE UN ÓRGANO TÉCNICO CUYA FUNCIÓN SE LIMITA A APOYAR Y A COORDINAR LA INTERVENCIÓN DE LOS ACTORES EN LA MATERIA, SIN OTORGARLE UN PODER DE DECISIÓN (ARTÍCULOS 19, 20 Y 21 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA ATRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS PARA CONFORMAR UNA COMISIÓN METROPOLITANA DE DESARROLLO URBANO NO VULNERA EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 38 Y 43 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA AUSENCIA DE PREVISIÓN DEL PLAZO PARA EXPEDIR O ADECUAR PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO EN RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS DE CONURBACIONES



NO AFECTA LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 62, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA EQUIPARA FUNCIONALMENTE A LAS CONURBACIONES CON LAS ZONAS METROPOLITANAS (ARTÍCULO 62, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. DISTINCIÓN ENTRE LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS INTERESTATALES Y LAS QUE PERTENECEN A UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA UBICADAS EN EL TERRITORIO DE UNO O MÁS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. AUSENCIA DE AFECTACIÓN A LA ESFERA MUNICIPAL DEL ESTABLECIMIENTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL DE LA MATERIA DE UN PLAZO INFERIOR PARA LA APROBACIÓN DE UN PROGRAMA DE ZONA METROPOLITANA ESTATAL RESPECTO DE LO PREVISTO EN RELACIÓN CON UNA ZONA METROPOLITANA INTERESTATAL (ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE FACULTA AL GOBIERNO DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA PARA INTERVENIR EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN NO AFECTA LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 223 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO



URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE IMPONER CUALQUIER BENEFICIO TRIBUTARIO O FORMA LIBERATORIA DE PAGO RESPECTO A LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LOS MUNICIPIOS INCLUYE A LOS ESTÍMULOS FISCALES (ARTÍCULO 232 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PROMOCIÓN DE LAS DEPENDENCIAS ESTATALES ANTE LOS AYUNTAMIENTOS DE ESTÍMULOS FISCALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN EN LA MATERIA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 232 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. AUSENCIA DE OMISIÓN LEGISLATIVA POR LA FALTA DE REGULACIÓN EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA DE LAS LICENCIAS DE USO Y CAMBIO DE SUELO, EDIFICACIÓN O FUNCIONAMIENTO PARA CASINOS O SIMILARES (ARTÍCULOS 12, PENÚLTIMO PÁRRAFO, 192, 196 Y 200 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

XXIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4,



FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INALIENABLE, INTRANSMISIBLE", 156, FRACCIÓN II, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "INALIENABLE, ", "E INTRANSMISIBLE" Y "COMO EXCEPCIÓN A LO ANTES CITADO EN ESTA MISMA FRACCIÓN, CUANDO SE TRATE DE ORGANISMOS O INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO, CUYOS FINES ESTÉN RELACIONADOS CON LOS USOS A QUE SE REFIERE ESTA FRACCIÓN, SE PODRÁ TRANSMITIR LA PROPIEDAD DE LAS SUPERFICIES DE EQUIPAMIENTO QUE SE AUTORIZEN POR EL AYUNTAMIENTO, Y QUE EN TODO CASO SE JUSTIFIQUEN COMO ESTRICTAMENTE NECESARIAS PARA SU FUNCIONAMIENTO.", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE 5 DE FEBRERO DE 2019).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141/2019. MUNICIPIO DE REYNOSA, TAMAULIPAS. 4 DE AGOSTO DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **cuatro de agosto de dos mil veinte**, en el que emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa del Estado de Tamaulipas en la que demandó la invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas (en adelante LAHT), publicada en el Periódico Oficial Estatal el cinco de febrero de dos mil diecinueve.

I. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veinte de marzo de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia



de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ Zita del Carmen Guadarrama Alemán, en su carácter de segunda síndica del Municipio de Reynosa del Estado Tamaulipas, promovió controversia constitucional en la que señaló como normas impugnadas los artículos 4, fracciones V y XXXII, 5, fracciones XI y XII,² 6, 11, fracción XXI, 12, fracción XXXVI y penúltimo párrafo, 19, 20, 21, fracción XXI, 33, 38, 41, 42, 43, 61, 62, fracción XIII,³ 64, 72, 156, fracción II, 190, 192, 200, 223 y 232 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas (en adelante LAHT). Asimismo, señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, así como al secretario general de Gobierno de la misma entidad federativa.

2. La parte actora precisó que las normas impugnadas violan los artículos 14, 16, 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX, inciso c), 115, fracciones I, II, IV y V, y 133 de la Constitución Federal.

3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Municipio actor realiza, de forma preliminar, un breve recuento del principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115 constitucional y de la naturaleza constitucional de planeación que lo lleva a concluir que el Municipio debe contar con la permisión suficiente en la legislación para desarrollar su vocación autónoma, cuestión que queda plasmada en la exposición de motivos de la reforma constitucional de mil novecientos setenta y seis a los artículos 27, 73, fracción XXIX-C, y 115. Una vez hecho lo anterior, formula los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

Primer concepto. Violación a la autonomía municipal consagrada en el artículo 115, primer párrafo, fracciones I, II, IV y V; así como a los artículos 16, 27, tercer párrafo, 73 fracción XXIX-C, y 133 de la Constitución Federal.

¹ Foja 41 del expediente.

² Si bien al inicio de la demanda se señala como artículo impugnado la totalidad del artículo 5, de la lectura de los conceptos de invalidez se advierte que únicamente se pretenden impugnar las fracciones XI y XII del artículo.

³ Si bien al inicio de la demanda se señala como artículo impugnado la totalidad del artículo 62, de la lectura de los conceptos de invalidez se advierte que únicamente se pretende impugnar la fracción XIII del artículo.



3.1 Invalidez de los **artículos 4, fracción V, y 156, fracción II**, de la LAHT porque prohíben al Municipio enajenar o transferir bienes inmuebles cedidos por los fraccionadores, lo cual le impide ejercer sus facultades en materia de asentamientos humanos y viola las fracciones II y V del artículo 115 constitucional. Cita, en apoyo a lo anterior, criterios que derivaron de lo resuelto en las controversias constitucionales 67/2011 y 19/2001.

3.2 Invalidez del **artículo 4, fracción XXXII**, de la LAHT porque sujeta a los Programas de Desarrollo Urbano Municipales a un examen de congruencia por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas "respecto de las disposiciones de la presente ley y las políticas establecidas en el sistema estatal". El examen de congruencia únicamente se hace respecto de la política estatal, con lo que se excluye como parámetro a la política federal, en violación de los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-C, 115, fracción V, y 133 de la Constitución Federal; así como lo dispuesto por los artículos 1, 7 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante LGAH).

3.3 Invalidez de los **artículos 5, fracciones XI y XII, y 6** porque es la Federación quien debería emitir los lineamientos y las políticas públicas para la materia de asentamientos humanos, siendo que, en las fracciones impugnadas, el legislador local prevé indebidamente dos nuevos principios de política pública a los que deberá sujetarse el Municipio actor en sus labores de planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos.

3.4 Invalidez del **artículo 11, fracción XXI**, que establece la facultad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas de verificar que las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos sean congruentes con el sistema estatal y la LAHT. El artículo omite incluir como parámetro de verificación al sistema federal, lo cual vulnera la concurrencia en la materia dispuesta por los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX, y 115, fracción V, de la Constitución Federal.

3.5 Invalidez del **artículo 12, fracción XXXVI**, porque genera incertidumbre jurídica al no establecer cuál será la autoridad competente para validar sobre la



congruencia, coordinación y ajuste de los Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, violentando lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

3.6 Invalidez de los **artículos 19, 20 y 21** porque crean un Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano conformado, en su mayoría, por integrantes de la entidad federativa, con lo que se impide que el Municipio tenga una intervención real y efectiva. Lo anterior convierte al Municipio actor en un mero ejecutor de las decisiones tomadas por los funcionarios de la entidad federativa, lo que es contrario a la autonomía municipal garantizada desde mil novecientos noventa y nueve en el artículo 115 constitucional. Cita en apoyo tesis derivadas de las controversias constitucionales 94/2009 y 7/98.

3.7 Invalidez del **artículo 33** que establece la posibilidad de que la entidad federativa y los Municipios acuerden la ejecución conjunta de obras o la prestación más eficaz de servicios, pero no prevé la participación de la Federación en estos acuerdos. Ello violenta lo establecido en los artículos 1, 7 y 44 de la LGAH, al suprimir de la concurrencia en materia de asentamientos humanos a la Federación. El desajuste con la LGAH genera una transgresión al principio de jerarquía normativa y consecuentemente, a los artículos 27, tercer párrafo, y 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

3.8 Invalidez de los **artículos 38 y 43** porque ordenan la constitución de una Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano con carácter permanente, integrada en su mayoría por funcionarios de la entidad federativa, lo que le niega una intervención real y efectiva al Municipio actor y lo deja como mero ejecutor de las decisiones de la comisión. Ello viola lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

3.9 Invalidez del **artículo 42** porque prevé la posibilidad de conformar un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano por cada zona metropolitana, siendo que, de acuerdo con la LGAH, la existencia de estos consejos es obligatoria y debe atender al principio de equidad de género. Por lo anterior, el artículo viola lo dispuesto en los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C, y 115 fracciones II y V, de la Constitución "al no producir la concurrencia



de la ciudadanía, lo que acarrea que las atribuciones" municipales no puedan "materializarse debidamente".

3.10 Invalidez del **artículo 62, fracción XIII**, porque se aparta de los lineamientos establecidos por la LGAH y, específicamente, de su artículo 37, fracción XIII. La LGAH establece que los programas de las zonas metropolitanas o conurbadas deben incluir metodologías o indicadores para darles seguimiento y evaluar su aplicación. En cambio, la LAHT únicamente prevé esta obligación respecto de los programas de las zonas metropolitanas.

3.11 Invalidez del **artículo 64**, porque reduce el plazo para que el Municipio expida o adecue sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano. La LGAH establece que esta obligación debe cumplirse en el plazo de un año desde que son aprobados los programas de las zonas metropolitanas, mientras que la LAHT reduce el plazo a seis meses. Esto violenta lo dispuesto por las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional.

3.12 Invalidez del **artículo 223** porque invade facultades conferidas exclusivamente al Municipio en materia de zonificación de los centros de población y vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción V. Ello es así, porque permite a la secretaría determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, así como realizar, en relación con estos polígonos y en coordinación con los Ayuntamientos, actos de relocalización de los usos y destinos del suelo, intercambio de potencialidad de desarrollo y relotificación de predios.

3.13 Invalidez del **artículo 232** porque señala que corresponderá a la secretaría promover ante los Ayuntamientos el otorgamiento de estímulos fiscales para el cumplimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano, lo cual trastoca la prohibición contenida en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

Segundo concepto. Omisiones legislativas relativas en uso de la competencia legislativa conferida por el artículo 10, fracción I, y en los correspondientes transitorios de la LGAH, en los artículos 12, penúltimo párrafo, 190, 192 y 200 de la LAHT.



3.14 El legislador local únicamente prevé en el artículo 12, penúltimo párrafo, que el Ayuntamiento puede expedir licencias para la construcción de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juegos o similares, pero omite señalar que también puede expedir licencias de uso, de cambio de suelo, de edificación y de funcionamiento respecto de este tipo de establecimientos. Asimismo, omite incluir en los artículos 190, 192 y 200, que regulan las licencias de funcionamiento y uso de suelo, que el Municipio puede expedir estas para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juegos o similares.

II. Trámite de la controversia constitucional

4. **Radicación y admisión.** Mediante acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional, al que le correspondió el número 141/2019, y, de conformidad con la certificación respectiva, lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.⁴

5. Por auto de veintidós de abril de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional, tuvo como representante del Municipio a la síndica señalada y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, así como al secretario de Gobierno de la entidad. Además, requirió a las autoridades demandadas para que rindieran su contestación de la demanda dentro del plazo de treinta días hábiles.⁵

6. **Contestación de la demanda por el Poder Ejecutivo y el secretario general de Gobierno de Tamaulipas.** Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el nueve de julio de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, por conducto del consejero jurídico de la Secretaría General de Gobierno, contestaron la demanda.⁶ Reconocen

⁴ Foja 91 del expediente.

⁵ Fojas 92 a 94 del expediente.

⁶ Fojas 268 a 272 del expediente.



que son ciertos los hechos que les fueron atribuidos, consistentes en la promulgación y orden de publicación de la LAHT, así como el refrendo de los anteriores actos. A pesar de lo anterior, estiman que la expedición de una ley es facultad exclusiva del Congreso, así como que la promulgación y publicación de la ley impugnada carecen de vicios propios y no son *per se* violatorias de la autonomía municipal.

7. **Contestación de la demanda por el Poder Legislativo.** El diputado presidente de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tamaulipas, por oficio de doce de julio de dos mil diecinueve, dio contestación a la demanda. En ella argumenta que la demanda es improcedente "porque la totalidad de los argumentos que formula (el Municipio actor) son inoperantes", por partir de premisas falsas.

8. En relación con los conceptos de invalidez, formula respuestas para cada una de las impugnaciones planteadas, las cuales se sintetizan a continuación:

8.1 El Municipio actor no acredita que los artículos **4, fracción V, y 156, fracción II**, de la LAHT le generen una afectación, pues no explica cómo la inalienabilidad de un bien público afecta los planes municipales de desarrollo y ordenamiento territorial. Asimismo, pasa por alto que estos planes deben ser elaborados conforme a lo dispuesto por la propia LAHT. Además, la inalienabilidad de un bien de dominio público no contraviene la facultad de "gestión de recursos económicos" que corresponde al Municipio, pues la gestión no equivale a la "disposición" y resulta acorde con la protección del derecho humano al espacio público, a la vivienda y al medio ambiente sano. Estas modalidades impuestas a la cesión no contravienen al artículo 115 que es claro en afirmar en su fracción II que los Municipios "manejarán su patrimonio conforme a la ley". Tan es así, que diversos ordenamientos imponen modalidades y regulan el patrimonio municipal, como son la Constitución Local (artículo 58), la Ley de Bienes del Estado y Municipios de Tamaulipas y la Ley de Adquisiciones para la Administración Pública del Estado de Tamaulipas y sus Municipios, entre otras.

8.2 Respecto del artículo **4, fracción XXXII**, de la LAHT tampoco existe un principio de agravio, porque en todo caso quien se vería afectado por la supuesta



omisión de contemplar a la legislación federal en el examen de congruencia de los Programas de Desarrollo Urbano realizado por la secretaría estatal, sería la Federación y no el Municipio. Ahora bien, en el fondo el argumento es infundado igualmente, porque el sistema estatal es un conjunto de planes y programas que deben ajustarse a la estrategia nacional de ordenamiento territorial, de acuerdo con la LGAH en su artículo 29 y con lo que establece la propia LAHT en sus artículos 52 y siguientes. Esta "omisión" responde más bien a una buena técnica legislativa para evitar redundancia.

8.3 Contrariamente a lo que argumenta el Municipio actor, los **artículos 5, fracciones XI y XII, y 6** no violan la Constitución al incorporar los principios de aprovechamiento de elementos naturales en beneficio social y de reubicación de la población estatal en zonas de riesgo. El Municipio actor omite argumentar cómo esta supuesta intromisión afectaría su ámbito competencial y no el de la Federación, en su caso. Independientemente de lo anterior, los principios incluidos derivan de principios de mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana reconocidos en el artículo 27 constitucional y están reconocidos en el artículo 10 de la LGAH.

8.4 El Municipio actor no acredita que el **artículo 11, fracción XXI**, le genere un agravio, pues hace depender su inconstitucionalidad de que no incluye como parámetro del sistema de verificación a la estrategia nacional en materia de ordenamiento territorial, lo que en todo caso afectaría al ámbito de competencia de la Federación, no al del Municipio. En el fondo, este tema ya fue estudiado por la Suprema Corte en la controversia constitucional 94/2009, en la que concluyó que el sistema de verificación de las autorizaciones no es violatorio del artículo 115 constitucional. Por último, el Municipio omite tomar en consideración que el sistema estatal debe ajustarse a la estrategia nacional de ordenamiento territorial, por lo que resultaría redundante establecer como parámetro de verificación a la estrategia nacional, además de que ello sería ineficiente, pues obligaría a comparar las autorizaciones municipales con diversos documentos respecto de los cuales el sistema federal ya fue armonizado.

8.5 El **artículo 12, fracción XXXVI**, no genera inseguridad jurídica pues, de una lectura integral de la LAHT, se extrae que por "autoridad competente" se



refiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, como se confirma particularmente, por los artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracciones XIV y XXXIV.

8.6 Los **artículos 19, 20 y 21, fracción XXI**, crean un consejo estatal en donde el Municipio cuenta con voz y voto, por lo que no puede considerarse un mero ejecutor de las decisiones de funcionarios estatales. Adicionalmente, a diferencia de lo que realizaban las normas impugnadas en la controversia constitucional 7/98, los artículos impugnados en este asunto no facultan al consejo estatal a "analizar, jerarquizar y autorizar" obras, proyectos y acciones en materia de desarrollo urbano, sino que únicamente emite opiniones y recomendaciones no vinculantes, por lo que no se invaden facultades exclusivas del Municipio. La creación del consejo deriva de lo dispuesto por el artículo 20 de la LGAH.

8.7 El Municipio reclama el **artículo 33** porque debería autorizar expresamente a los Municipios a celebrar convenios con la Federación; sin embargo, esta facultad ya está prevista por la LGAH (artículos 10, 11 y 101) y, en todo caso, la omisión de reiterarla no mermaría el ámbito competencial del Municipio actor.

8.8 Los **artículos 38 y 43** prevén la posibilidad de constituir una Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, pero hacen depender su existencia de la celebración de convenios de coordinación con los Ayuntamientos municipales. En consecuencia, la participación del Municipio en la comisión es optativa. En todo caso, el artículo 38 sí les reconoce voz y voto a los Municipios que hayan celebrado los convenios, por lo que no se les puede considerar meros ejecutores de la política estatal.

8.9 El **artículo 42** no afecta de ninguna manera las atribuciones del Municipio al prever la posibilidad de conformar un Consejo Consultivo Ciudadano. La formación del consejo no podría ser obligatoria, pues no se le puede obligar a la ciudadanía a integrar el órgano si ésta no muestra interés en ello. Es correcto que la formación del consejo sea opcional, pues depende de la ciudadanía aceptar la invitación para formar parte del Consejo Consultivo Ciudadano.

8.10 La impugnación del **artículo 62, fracción XIII**, es infundada, porque el Municipio actor incurre en el error de distinguir entre "zonas metropolitanas" y



"zonas conurbadas", a pesar de que la LGAH las considera equivalentes en su artículo 3, fracción XXXVII.

8.11 El Municipio carece de interés para impugnar el **artículo 64, fracción XXI**, porque, en todo caso, la ampliación del plazo para adecuar los Planes o Programas de Desarrollo Urbano podría invadir la esfera competencial de la Federación, pero no la del Municipio. Además, de acuerdo con la tesis de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.", el Congreso Estatal estaría en plenas facultades para variar los plazos dispuestos por la LGAH.

8.12 El **artículo 223** no invade atribuciones del Municipio pues prevé que las facultades de la secretaría relativas a actos de relocalización de los usos y destinos del suelo, intercambio de potencialidad de desarrollo, así como relotificación de predios serán ejercidas "en coordinación con los Ayuntamientos". Además, hay que distinguir entre la facultad de constituir polígonos en áreas de reciclamiento y la facultad de zonificación, pues únicamente la última es facultad exclusiva de los Municipios.

8.13 El Municipio no plantea un principio de agravio en torno al **artículo 232** porque éste no refiere a contribuciones de carácter municipal y no faculta a la secretaría a aprobar o a conceder estos estímulos, sino únicamente a promoverlos ante los Ayuntamientos.

8.14 El segundo concepto de invalidez es infundado, pues no existen las omisiones planteadas. El artículo 12 debe leerse a la luz de los artículos 186 y 200 de la misma LAHT, que establecen de manera genérica que los Municipios podrán autorizar cambios de uso de suelo para acciones tendientes a fines comerciales, prohibiendo exclusivamente los certificados de uso de suelo para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

9. Opinión de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República no formuló pedimento.



10. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintitrés de enero de dos mil veinte 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, en la que el Ministro instructor admitió y tuvo por desahogadas las pruebas aportadas por las partes, abrió el periodo de alegatos, sin que las partes formularan alguno, y puso el expediente en estado de resolución.⁷

III. Competencia

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dado que se trata de un conflicto competencial entre el Municipio de Reynosa del Estado de Tamaulipas y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tamaulipas.

IV. Oportunidad

12. Por ser de estudio preferente, se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional fue presentada en forma oportuna.

13. Del análisis integral del escrito inicial de demanda se advierte que el Municipio actor solicita la declaración de invalidez de diversos artículos de la LAHT, por lo que, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,⁸ que prevé que, cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos: **a)** dentro del plazo de treinta días

⁷ Foja 1092 del expediente.

⁸ **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, ..."



hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, **b)** dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

14. En el caso, es aplicable la primera hipótesis, ya que el Municipio actor solicita la declaración de invalidez de distintos artículos de la LAHT, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad de cinco de febrero de dos mil diecinueve. En esta tesitura, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del seis de febrero al veinte de marzo de dos mil diecinueve.⁹

15. Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinte de marzo de dos mil diecinueve, debe concluirse que la demanda fue promovida en forma oportuna.

V. Legitimación activa

16. El Municipio actor cuenta con **legitimación activa** para acudir a esta vía al ser uno de los entes facultados para ello en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17. En cuanto a la **representación**, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,¹⁰ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios

⁹ Debiéndose descontar los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve y dos, tres, nueve, diez, dieciséis y diecisiete de marzo del mismo año, por ser sábados y domingos y, en consecuencia, inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Igualmente, se descuenta el día dieciocho de marzo de dos mil diecinueve, en virtud del artículo 3, fracción III, de la ley reglamentaria en la materia, en relación con el artículo 74, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, así como el punto primero, inciso c), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles.

¹⁰ **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."



que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para hacerlo. En ese sentido, de conformidad con los artículos 60, fracción II, y 61 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas,¹¹ los síndicos están facultados para representar al Ayuntamiento en los litigios en los que el Municipio sea parte y, en el caso de que en éste se prevean dos síndicos, al segundo corresponderá esta representación.

18. En el presente asunto, suscribió la demanda Zita del Carmen Guadarrama Alemán, ostentándose como segunda síndica del Municipio de Reynosa, cargo que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría emitida por el Instituto Electoral de Tamaulipas, expedida el cinco de julio de dos mil dieciocho, así como con la certificación del secretario del Ayuntamiento en la que consta que el treinta de septiembre de dos mil dieciocho se llevó a cabo la quinta sesión solemne de cabildo, la cual permite constatar que la promovente tomó protesta y cuenta con el cargo que ostenta.¹² Por tanto, el síndico que suscribe la demanda cuenta con la representación del Municipio actor.

VI. Legitimación pasiva

19. En auto de veintidós de abril de dos mil diecinueve, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, así como al secretario

¹¹ **"Artículo 60.** Los síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones: ...

"II. Representar al Ayuntamiento en los litigios en que el Municipio sea parte, como mandatario general para pleitos y cobranzas en los términos del Código Civil del Estado, con la limitación de que no podrán desistirse, transigir, comprometer en árbitros o hacer cesión de bienes, recibir pagos, salvo autorización por escrito que en cada caso les otorgue el Ayuntamiento. Asimismo, tendrán a su cargo la atención de los negocios de la Hacienda Municipal."

"Artículo 61. Para el ejercicio de las facultades y obligaciones que corresponden a los síndicos en los Municipios donde este código prevea la existencia de dos de ellos, a ambos corresponden indistintamente las funciones previstas en las fracciones I, IX, X, XIV y XIX del artículo anterior. Al primer síndico le competen las funciones señaladas en las fracciones II, segunda parte, III, IV, V, VI, VII, VIII y XV del artículo anterior, y al segundo síndico le corresponden las funciones aludidas en las fracciones II, primera parte, XI, XII, XIII, XVI, XVII y XVIII."

¹² Fojas 42 y 44 a 55 del expediente.



de Gobierno de la entidad, esta última autoridad respecto del refrendo y publicación de la norma impugnada.¹³

20. **Poder Ejecutivo Local y secretario de Gobierno de la entidad.** El Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas y su Secretaría General de Gobierno cuentan con **legitimación pasiva** para comparecer al juicio, pues se les atribuye la promulgación de la ley impugnada, así como su refrendo y publicación. Además, forman parte del Estado de Tamaulipas y el Municipio actor está facultado para promover controversia constitucional en contra de éste, conforme al artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

21. Comparece en **representación** de este poder y dependencia Abelardo Perales Meléndez, quien se ostenta como consejero jurídico de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo de la entidad, cargo que acredita con copia certificada de su nombramiento.¹⁴

22. Dicho servidor público se encuentra facultado para acudir en representación del Poder Ejecutivo Local, así como de la propia Secretaría de Gobierno de la entidad, de conformidad con los artículos 25, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas¹⁵ y 23, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno¹⁶ que señalan que le corresponde al consejero jurídico representar al Poder Ejecutivo Local en las controversias constitucionales.

¹³ Fojas 92 a 94 del expediente.

¹⁴ Foja 277 del expediente.

¹⁵ **Artículo 25.** A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que específicamente se le asignan en la Constitución Política del Estado y disposiciones legales vigentes, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... Ser consejero jurídico del gobernador del Estado, representante legal en los términos que establece la ley, en su caso, **ejercer la representación del Ejecutivo del Estado en los asuntos de su competencia en materia de litigios previstos en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, así como atender la promoción y defensa de los asuntos del Ejecutivo del Estado en los tribunales competentes."

¹⁶ **Artículo 23.** A la consejería jurídica, le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

"...

"VI. Representar al Poder Ejecutivo, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria."



23. **Poder Legislativo del Estado.** El Poder Legislativo de Tamaulipas cuenta con **legitimación pasiva** en la controversia constitucional, puesto que se le atribuye la discusión y aprobación de la ley impugnada. Además, forma parte del Estado de Tamaulipas y el Municipio actor está facultado para promover controversia constitucional en contra de éste, conforme al artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

24. Comparece en su **representación** Glafiro Salinas Mendiola, presidente de la Diputación Permanente de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, personalidad que acredita con una copia certificada del Decreto LXIII-8009 mediante el cual se elige la Diputación Permanente que fungirá durante el segundo periodo de receso correspondiente al tercer año de ejercicio constitucional de la LXIII Legislatura,¹⁷ publicada en el Periódico Oficial del Estado el dos de julio de dos mil diecinueve.

25. Conforme a los artículos 22, numeral 1, inciso I), y 54, numeral 1, de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas,¹⁸ dicho presidente cuenta con la representación del Poder Legislativo Local en las controversias constitucionales durante los recesos del Congreso.

VII. Causas de improcedencia

26. El Poder Ejecutivo considera que la demanda es improcedente porque la totalidad de los argumentos formulados son inoperantes, por partir de premi-

¹⁷ Fojas 1057 a 1078 del expediente.

¹⁸ "Artículo 22.

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"I) Tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

"Artículo 54. 1. En los recesos del Congreso, el presidente de la Diputación Permanente ejercerá, en lo conducente, las atribuciones que esta ley confiere al presidente de la mesa directiva."



sas falsas. Este tribunal no advierte con ello la actualización de una causal de improcedencia prevista por la ley reglamentaria en la materia, además de que su determinación, por involucrar planteamientos relativos al fondo, requiere entrar al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor. En consecuencia, se desestima la causa de improcedencia aducida.¹⁹

27. Por su parte, el Poder Legislativo argumenta, en relación con varios artículos impugnados, que el Municipio no acreditó que le generen una afectación y, en consecuencia, que no demostró contar con interés legítimo para impugnar estos artículos. Por ello, argumenta que debe sobreseerse en la controversia constitucional en relación con estos artículos, de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria.

28. Este Tribunal Pleno considera que la actualización de la causal de improcedencia no resulta evidente y su análisis se encuentra vinculado con el estudio del fondo del asunto. Esto es así, ya que para dar respuesta al argumento del Poder Legislativo Local resulta indispensable realizar un análisis jurídico de las disposiciones constitucionales que el Municipio considera vulneradas y de los artículos impugnados, así como una valoración de las pruebas que fueron ofrecidas. Dado que el análisis y la valoración correspondiente involucran el estudio de fondo del asunto, también se desestima esta causal de improcedencia.

29. Con las anteriores consideraciones se agotó el análisis de las causales de improcedencia planteadas por las partes. Sin embargo, previo al estudio de fondo, este Tribunal Pleno procede a exponer la única causal de improcedencia que advierte de oficio, en cumplimiento del artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria.²⁰

¹⁹ Sirve de fundamento a lo anterior el criterio contenido en la tesis P./J. 92/99, emitida por este Tribunal Pleno, 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.

²⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



30. En la parte inicial de su escrito de demanda, el Municipio actor señala como normas impugnadas a los artículos 41, 61 y 72 de la LAHT. Sin embargo, en sus conceptos de invalidez el Municipio no expresa argumento alguno para demostrar la inconstitucionalidad de estos tres preceptos. Es criterio de este Alto Tribunal que el pronunciamiento de constitucionalidad respecto de un artículo en la controversia constitucional puede ser en suplencia de la queja, pero nunca de oficio ante la inexistencia de argumentos del actor.²¹ En consecuencia, se sobresee en la controversia constitucional en relación con los artículos 41, 61 y 72 de la LAHT.

VIII. Consideraciones y fundamentos

31. Antes de abordar los conceptos de invalidez relacionados con la materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, es pertinente tener presente el contenido del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, lo que este Tribunal Pleno ha sostenido en el tema, así como algunas cuestiones generales previstas por la LGAH.

32. El texto del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:

"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:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

²¹ Véase la tesis aislada P. VI/2011, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888.



"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

33. Este Tribunal Pleno ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto del tema de asentamientos humanos, al resolver las controversias constituciona-



les 94/2009, 99/2009 y 100/2009, promovidas respectivamente por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos,²² en las que esencialmente señaló lo siguiente:

a) La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. Ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.²³

b) El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

c) En la materia de asentamientos humanos las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de

²² De estos asuntos derivaron, entre otros, los siguientes criterios de este Tribunal Pleno: Tesis jurisprudencial P./J. 15/2011, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886. Tesis jurisprudencial P./J. 16/2011, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888. Tesis jurisprudencial P./J. 17/2011, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887.

²³ Conviene señalar que esta disposición sufrió una reforma mediante decreto publicado el 29 de enero de 2016, cuyo contenido es el siguiente: "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ... **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."



los principios de división competencial, la materia cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

d) La primera Ley General de Asentamientos Humanos, de mil novecientos setenta y seis, establecía la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. En mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro fue modificada para incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.

e) Existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios de congruencia, coordinación y ajuste.

f) El artículo 115, fracción V, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

g) La intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, pues debe tener una intervención real y efectiva en ella.



34. El veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, se expidió la LGAH. Esta ley, en cuanto a sus objetivos, fue más ambiciosa que la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, como se advierte del texto de su artículo 1:

"**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,

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e



instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

35. En comparación con su antecesora, la LGAH incorporó entre sus objetivos la fijación de criterios para que existiera efectiva congruencia, coordinación y participación entre los distintos órdenes de gobierno para la planeación de los centros de población y asentamientos humanos (fracción III del artículo 1, antes citado).

36. A continuación, se procede al análisis de los planteamientos de invalidez formulados por el Municipio actor. Para efectos de claridad y metodología, se agruparán los conceptos de invalidez de la siguiente forma:

Tema	Artículos impugnados
A. Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor	Artículo 4, fracción XXXII, y artículo 11, fracción XXI
	Artículo 5, fracciones XI y XII, y artículo 6
	Artículo 12, fracción XXXVI
	Artículo 33
	Artículo 42
B. Inalienabilidad de los bienes que los fraccionadores deben donar al Municipio	Artículos 4, fracción V, y 156, fracción II
C. Conformación del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Artículos 19, 20 y 21, fracción XXI
D. Conformación de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano	Artículos 38 y 43
E. Discrepancias entre lo dispuesto por la LGAH y la LAHT en relación con las conurbaciones y el plazo para expedir o adecuar Planes o Programas de Desarrollo Urbano	Artículos 62, fracción XIII, y 64



F. Invasión de competencias en materia de zonificación	Artículo 223
G. Promoción ante el Ayuntamiento de estímulos fiscales para incentivar el cumplimiento de los instrumentos del desarrollo urbano	Artículo 232
H. Omisiones legislativas relativas relacionadas con licencias de uso de suelo, de cambio de suelo, de edificación y de funcionamiento para casinos, centros de apuestas, casas de juego o similares	Artículos 12, último párrafo, 190, 192 y 200

A. Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor

37. En este apartado se abordarán los argumentos contenidos en el primer concepto de invalidez, resumidos en los párrafos **3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.7 y 3.9** de esta sentencia.

38. A fin de dar respuesta a los planteamientos, este Tribunal Pleno considera relevante precisar que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal. Por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.²⁴

39. De este modo, el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia

²⁴ En ese sentido se ha pronunciado la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia al resolver los recursos de reclamación 28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2012 y 51/2012, fallados los dos primeros el 15 de junio de 2011, y los dos restantes el 8 de junio y el 7 de septiembre del mismo año, respectivamente, cuyo criterio confirmó el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal al resolver, en sesión de 16 de agosto de 2011, el recurso de reclamación 36/2011-CA.



constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial de la parte actora.

40. Por tanto, cuando el ente legitimado que promueve la controversia en contra de una norma o acto no acredita que éstos afectan su esfera de facultades o atribuciones, y más bien promueve la controversia por el mero interés de preservar la regularidad constitucional en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, no se dan las condiciones para que se resuelvan los temas propuestos, ya que al no demostrarse una afectación, los planteamientos así formulados deben calificarse como infundados.²⁵

41. Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia a través de la controversia constitucional puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado, ya que el alcance de la controversia es sobre cualquier tipo de violación directa a la Constitución Federal, esta revisión de legalidad está siempre supeditada a que exista una afectación a la esfera competencial del actor,²⁶ pues de no ser así se desnaturalizaría la función de la vía de controversia constitucional permitiéndose la revisión en abstracto de un acto que de ningún modo se relaciona con quien lo impugna, convirtiendo a este tribunal en un órgano de revisión de toda la legalidad de las actuaciones de las

²⁵ Véase el criterio contenido en la tesis P./J. 42/2015 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "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.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33.

²⁶ Al respecto, véase el recurso de reclamación 150/2019-CA, resuelto por este Tribunal Pleno el tres de diciembre de dos mil diecinueve por mayoría de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, el cual es vinculante conforme al acuerdo plenario de la misma fecha. En éste se estableció que los Municipios únicamente cuentan con interés legítimo para plantear en controversia constitucional i) violaciones directas a la Constitución ii) relacionadas con la afectación de sus ámbitos competenciales. Por ello, se concluyó que los Municipios no cuentan con interés legítimo para plantear en controversias constitucionales la violación al principio de integridad de los recursos municipales por la falta de pago oportuno e íntegro de sus recursos, pues este argumento se refiere a una cuestión de mera legalidad, no a una violación directa a la Constitución.



autoridades independientemente de la finalidad de la controversia constitucional, esto es, la salvaguarda del principio de división de poderes y del federalismo.

42. Una vez hecha la anterior precisión, en términos similares a lo resuelto en la controversia constitucional 50/2012, este Tribunal Pleno procede ahora dar respuesta a cada uno de los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor.

a) Impugnación de los artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracción XXI, de la LAHT²⁷

43. El Municipio actor considera que el artículo 4, fracción XXXII, de la LAHT es inconstitucional porque faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado a emitir un dictamen de congruencia respecto de los Programas de Desarrollo Urbano, sin incluir dentro del parámetro de congruencia a las disposiciones de la LGAH y las políticas establecidas a nivel federal. Argumenta que lo anterior vulnera los artículos 27, 73, fracción XXIX-C, 115, fracción V, y 133 de la Constitución Federal.

44. Para el Municipio actor, este vicio también es reprochable al artículo 11, fracción XXI, de la LAHT cuando omite incluir a la legislación federal en el parámetro que usa la secretaría para verificar la congruencia de las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos.

45. La síntesis previa permite advertir que el Municipio no hace valer, contra ninguno de estos preceptos impugnados, una afectación a su ámbito de competencias asignado constitucionalmente. Aunque menciona como artículos violados el 27 y el 115, fracción V, de la Constitución Federal, de los mismos no

²⁷ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

XXXII. Dictamen de congruencia: Es el documento mediante el cual la secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente ley y las políticas establecidas en el sistema estatal."

Artículo 11. Corresponden a la secretaría las siguientes atribuciones:

"...

XXI. Verificar que las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos se sujeten y sean congruentes con el sistema estatal y esta ley."



se extrae una facultad que integre su esfera de atribuciones susceptible de ser invadida por los artículos impugnados.

46. Independientemente de lo anterior, este tribunal considera que resultaría imposible suplir la demanda en este punto, pues no se advierte una violación a la Constitución Federal. Lejos de ello, los artículos impugnados son coherentes con las relaciones de ajuste que deben existir entre planes y programas de los distintos órdenes. En este sentido, resulta orientador, a la luz de lo resuelto en la controversia constitucional 54/2009, retomar los criterios fijados por la LGAH.

47. En su capítulo relativo a los principios que deberán ser observados en toda política pública de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, la LGAH establece la "coherencia y racionalidad", que conlleva la promoción de perspectivas racionales, congruentes y eficientes.²⁸ Por ello, de manera clara, obliga a las entidades federativas a ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial.²⁹ Esta línea de ajuste y congruencia entre el nivel federal y el estatal, se ve justamente reflejada en la legislación y en los programas que conforman el sistema estatal, y acaba permeando al orden municipal, a través del denominado dictamen de congruencia y eventualmente, de las verificaciones.

48. Consecuentemente, al resultar infundados los conceptos hecho valer por el Municipio actor, este tribunal reconoce la validez de los artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracción XXI, de la LAHT.

²⁸ **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.

"...

IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos."

Artículo 5. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."

²⁹ **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

"...

IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial."



b) Impugnación de los artículos 5, fracciones XI y XII, y 6 de la LAHT³⁰

49. El Municipio actor considera que el legislador de Tamaulipas excede sus facultades, invadiendo las del Congreso de la Unión, al añadir dos nuevos principios para la materia de asentamientos humanos, en el artículo 5, en contraste con lo dispuesto por el artículo 4 de la LGAH. De igual forma, solicita se le tengan por reproducidos íntegramente esos argumentos, en contra del artículo 6 de la LAHT.

50. En su demanda, aduce que estos artículos violan lo dispuesto por la Constitución en el tercer párrafo del artículo 27, en la fracción V del artículo 115 y en la fracción XXIX-C del artículo 73. Sin embargo, no se extrae un tramo argumentativo que permita a este tribunal dilucidar un principio de agravio al Municipio actor. Esto es, el actor no da razones encaminadas a demostrar la afectación que la extralimitación del legislador local genera en su ámbito competencial.

51. En realidad, los argumentos del Municipio actor se encaminan a demostrar la afectación que podría resentir la Federación, y en específico el Congreso de la Unión, por ser la autoridad competente para establecer la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos. Por la naturaleza y finalidad del medio de control constitucional que nos ocupa, y las consideraciones que respecto del mismo se han vertido, no es posible para el Municipio actor hacer valer afectaciones competenciales a órdenes distintos al municipal.

³⁰ **"Artículo 5.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

"...

"XI. El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, procurando el desarrollo sustentable y la conservación del equilibrio ecológico, estableciendo zonas de veda, parques naturales y jardines, tomando las medidas necesarias para evitar y controlar la erosión; y,

"XII. La reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción hacia áreas o predios aptos para el desarrollo urbano."

"Artículo 6. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."



52. Adicionalmente, se considera que, en materia de asentamientos humanos, y tal como se desprende del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, las entidades federativas mantienen su facultad originaria, en concurrencia con el orden federal, lo que les permite aumentar los contenidos dispuestos por la propia ley general, adecuándose a su propia realidad, como ocurre con la adición de principios que guían la planeación, regulación y gestión de asentamientos humanos. Sobre todo, como ocurre en el caso, las entidades federativas pueden añadir contenidos acordes con lo dispuesto por el artículo 27 constitucional y con el desarrollo legislativo en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente.³¹

53. Lo anterior conduce a reconocer la validez de los artículos 5, fracciones XI y XII, y 6 de la LAHT.

c) Impugnación del artículo 12, fracción XXXVI, de la LAHT³²

54. El Municipio actor argumenta que el artículo 12, fracción XXXVI, resulta inconstitucional, pues genera inseguridad jurídica. El actor señala que esta inseguridad jurídica deriva del hecho de que el artículo no establece de manera clara o precisa cuál es la autoridad estatal ante la cual el Municipio debe validar la congruencia, coordinación y ajuste de los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano.

55. A pesar de que el Municipio sostiene que el artículo impugnado viola el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, lo cierto es que no desarrolla

³¹ Véase, en esta parte, el criterio contenido en la tesis P./J. 5/2010, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322.

³² **Artículo 12.** Corresponden a los Ayuntamientos las siguientes atribuciones:

"...

XXXVI. Validar ante la autoridad competente del Estado, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



razones para demostrar lo anterior. En sus argumentos el Municipio actor se limita a plantear una violación a la seguridad jurídica y, en consecuencia, al artículo 16 de la Constitución Federal, sin desarrollar razonamientos adicionales que permitan establecer que esta violación se traduce en una afectación de sus competencias previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución.

56. Además, no pasa desapercibido que lo que el Municipio pretende evidenciar es una violación a un derecho humano que la Constitución reconoce a todas las personas, pero no a las autoridades. Lo anterior corrobora la falta de afectación en el caso concreto, pues el Municipio plantea una violación a un derecho que no forma parte de su esfera jurídica.

57. Ahora bien, a mayor abundamiento, este Tribunal Pleno advierte que una interpretación sistemática de la LAHT permite establecer cuál es la autoridad estatal a la que hace referencia el artículo 12, fracción XXXVI, de la LAHT, por lo que no puede considerarse que genere inseguridad jurídica. Ello es así, porque la LAHT establece en sus artículos 4, fracción XXXII,³³ 11, fracción XXXIV,³⁴ y 74,³⁵ en relación con el artículo 4, fracción LXXV,³⁶ que la autoridad competente para dictaminar sobre la congruencia de los planes y programas municipales con el sistema estatal de asentamientos humanos es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas.

³³ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

XXXII. Dictamen de congruencia: Es el documento mediante el cual la secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente ley y las políticas establecidas en el sistema estatal; ..."

³⁴ **Artículo 11.** Corresponden a la secretaría las siguientes atribuciones:

"...

XXXIV. Emitir dictamen de congruencia de los programas municipales, parciales, sectoriales, o de centro de población respecto del programa estatal o del programa metropolitano en su caso; así como de los cambios propuestos de uso de suelo que modifiquen dichos planes y programas para su posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado; ..."

³⁵ **Artículo 74.** Los programas parciales serán elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados por los Ayuntamientos, previo dictamen de congruencia emitido por la secretaría. Estos podrán convenir con el Estado, la coordinación para su elaboración o la recepción de apoyos para ese mismo efecto."

³⁶ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

LXXV. Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente; ..."



58. Por las anteriores razones, el argumento planteado debe considerarse infundado y debe reconocerse la validez del artículo 12, fracción XXXVI, de la LAHT.

d) Impugnación del artículo 33 de la LAHT ³⁷

59. El Municipio de Reynosa considera que el artículo 33 de la LAHT transgrede el principio de jerarquía normativa al prever que el Ejecutivo estatal y los Ayuntamientos podrán acordar la ejecución conjunta de obras o de prestación de servicios, pero omite la posibilidad de celebrar estos acuerdos con la Federación. Al respecto, el Municipio actor aduce que el precepto "no se ajusta a la concurrencia que debe existir en dichas materias, sino que sólo las limita al Estado, lo que irrumpe de manera clara contra la autonomía municipal, ... al no comprender a la Federación, lo que consecuentemente produce que el poder demandado, no se ajuste a lo preceptuado en la ley general y, por ende, transgrede el Poder Legislativo el principio de jerarquía normativa, además el de la concurrencia de los poderes en materia de asentamientos humanos, lo que produce que mi representado se sujete sólo al escrutinio del Estado".

60. El Municipio actor no indicó por qué la legislación impugnada le causa perjuicio o le priva de un beneficio, por lo que carece de interés para reclamar la invalidez del artículo 33 de la LAHT. Si bien esgrime, como se ha transcrito, una afectación a su autonomía, no se advierte cómo esta norma trastoca la concurrencia en materia de asentamientos humanos y genera con ello un menoscabo a la autonomía municipal y a sus competencias en materia de asentamientos humanos.

61. Máxime que el artículo impugnado únicamente prevé la posibilidad de que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos lleguen a un acuerdo, cuando así juzguen conveniente, sobre la ejecución conjunta de obras o la dimensión y

³⁷ **Artículo 33.** El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos correspondientes acordarán, cuando así lo consideren conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, la dimensión y los límites de una zona metropolitana, considerando para ello el área de influencia de un centro de población."



límites de una zona metropolitana. Con ello no se somete al Municipio, ni se menoscaba alguna de sus facultades constitucionales, puesto que la celebración del acuerdo es completamente voluntaria y el artículo no le impone al Municipio el cumplimiento de alguna obligación o carga.

62. De hecho, la LGAH establece que la intervención de la Federación en este tipo de convenios sólo es obligatoria cuando se pretendan crear zonas metropolitanas para la planeación conjunta de dos o más centros de población situados en entidades federativas vecinas.³⁸ Cuando las zonas metropolitanas se ubican en el territorio de Municipios de una misma entidad federativa, la LGAH establece que "serán reguladas por la legislación local", asentando que la coordinación con autoridades federales o estatales, atenderá a los principios de la ley general.³⁹

63. Los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria de la materia no permiten llegar a una conclusión distinta, puesto que esta Suprema Corte no advierte de oficio vicio de inconstitucionalidad alguno en el precepto que busca combatirse, por lo que no conduciría a un fin práctico suplir la deficiencia de la demanda.

64. En este sentido, al resultar infundado el concepto de invalidez, lo procedente es reconocer la validez del artículo 33 de la LAHT.

³⁸ **Artículo 32.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

³⁹ **Artículo 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."



e) Impugnación del artículo 42 de la LAHT⁴⁰

65. El Municipio actor considera que el artículo 42 es inconstitucional porque establece que "podrá" conformarse un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano por cada zona metropolitana, mientras que la LGAH establece que la conformación de estos consejos es obligatoria.

66. Esta disrupción genera, según el actor, un menoscabo en la participación ciudadana y en el aseguramiento de la equidad de género. Argumenta que lo anterior impide que exista intervención democrática en la toma de decisiones y trastoca "la concurrencia de la ciudadanía en la materia de asentamientos humanos, lo que acarrea que las atribuciones concedidas a mi representado, tanto (sic) en la fracción V del artículo 115, no puedan llevarse a cabo y tampoco materializarse".

67. El Municipio actor no acredita qué perjuicio causa dentro de su ámbito competencial, la existencia de los Consejos Consultivos Ciudadanos de Desarrollo Metropolitano o, particularmente, su conformación obligatoria u optativa.

68. Si bien este Alto Tribunal advierte que la constitución de estos consejos puede responder a un principio democrático, reconocido constitucionalmente, y favorecer la participación ciudadana con medidas de equidad de género que podrían resultar benéficas para la población y para la planeación del desarrollo urbano, no se advierte una afectación al ámbito competencial del Municipio.

⁴⁰ **Artículo 42.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de los asuntos de las zonas metropolitanas, competencia de la comisión, se podrá conformar un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano por cada zona metropolitana, como instancia de participación social en las materias de los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas etapas de formulación, ejecución y seguimiento del programa de zonas metropolitanas.

"Estos consejos se integrarán, con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría en el consejo. Tendrán las funciones y se organizarán en los términos de su reglamento interior. Los consejeros serán de carácter honorífico, y representativo de los sectores de la sociedad civil.

"Los Consejos Consultivos Ciudadano de Desarrollo Metropolitano expedirán sus acuerdos por mayoría de votos de sus integrantes presentes, los cuales en ningún caso serán vinculantes para la comisión y demás órganos de coordinación de la zona metropolitana."



69. De hecho, el propio actor reconoce que sería violatorio de "la concurrencia de la ciudadanía en la materia de asentamientos humanos", refiriendo con ello que la formulación potestativa de la norma impugnada violaría el derecho que la LGAH otorga a los ciudadanos para participar en la planeación, cuestión que escapa de la naturaleza del medio de control que nos ocupa, por las razones que se expresaron anteriormente.⁴¹

70. Es cierto, como aduce el Municipio de Reynosa, que la LGAH prevé en su artículo 19 la conformación de estos consejos y que, en su fracción III, prevé la conformación de órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural a cargo de Municipios ("los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda"). Sin embargo, incluso ahí se habla de que su creación estará condicionada a que "sean necesarios".⁴²

71. Lo anterior conduce a declarar infundado el concepto de invalidez y reconocer la validez del artículo 42 de la LAHT.

⁴¹ Una lectura similar se realizó respecto del artículo 2o. constitucional en la controversia constitucional 59/2006, promovida por el Municipio de Coxcatlán, San Luis Potosí, resuelta por unanimidad de ocho votos, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, de donde derivó la tesis P./J. 83/2011 (9a.), 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.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 429.

⁴² "Artículo 19. Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

"I. Los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"II. Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones, y

"III. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda **de ser necesarios.**

"Corresponderá a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales la creación y apoyo en la operación de tales consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales."



B. Inalienabilidad de los bienes que los fraccionadores deben donar al Municipio

72. El Municipio actor plantea la invalidez de los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la LAHT que se transcriben a continuación:

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

"...

"V. Área de Cesión: Es la superficie de terreno que los fraccionadores deben donar al Ayuntamiento a título gratuito para destinarse a áreas verdes y equipamiento urbano, que será **inalienable, intransmisible**, imprescriptible e inembargable, con excepción de lo dispuesto por esta ley."

"Artículo 156. Son obligaciones del fraccionador las siguientes:

"...

"II. Ceder a favor del Municipio dentro del fraccionamiento de su diseño unifamiliar conteniendo para una vivienda por lote como destino para área pública, el trece por ciento calculado sobre el área vendible para el caso de proyectar en su diseño vialidades terciarias de 15.50 metros; en el supuesto de proyectar vialidades terciarias de 13.50 metros, el área de donación correspondiente será del quince por ciento calculado sobre el área vendible. Esta área será **inalienable**, inembargable, imprescriptible e **intransmisible**. El sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para áreas verdes que serán utilizadas como parques, jardines, plazas públicas u otros usos relativos al esparcimiento; el cuarenta por ciento restante deberá destinarse para el equipamiento urbano de interés público, como el relacionado con servicios de educación, salud, deporte, cultura y seguridad pública, entre otros. **Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en**



todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento."

73. En contra de estos artículos, plantea que, al impedir al Municipio enajenar o transferir bienes inmuebles cedidos por los fraccionadores, se viola lo dispuesto por las fracciones II y V del artículo 115 constitucional.

74. Al respecto, es necesario precisar que, aunque el Municipio actor impugna la totalidad de la fracción V del artículo 4 y la fracción II del artículo 156, solamente dirige argumentos para controvertir el carácter **inalienable e intransmisible** del área de cesión. En virtud de este acotamiento, la pregunta que este Tribunal Pleno debe resolver es si invade las facultades del Municipio actor, previstas en las fracciones II y V del artículo 115, que el legislador local haya establecido la inalienabilidad e intransmisibilidad como regla general para las áreas de cesión previstas en la LAHT.

75. Al resolver la controversia constitucional 67/2011, el Pleno de esta Suprema Corte se vio enfrentado a una problemática similar a la que en el caso nos ocupa, pues ahí se planteaba la constitucionalidad de la prohibición que estatúa el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán para efectuar "venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación" de los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales.⁴³

⁴³ Por resultar necesario para el entendimiento del precedente en cita, se transcribe el artículo entonces impugnado:"

"Artículo 136. La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

"No podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por:

"I. Donación de desarrollos habitacionales; y

"II. Transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales.

"Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

"Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación." (énfasis añadido).



76. En sesión pública de veintiuno de febrero de dos mil trece, por mayoría de ocho votos,⁴⁴ se declaró inválido este artículo, porque se consideró que incidía "negativamente en el esquema de competencias que se reconocen al Municipio actor, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía".

77. Conviene traer el razonamiento total seguido en ese asunto, por la relación que pudiese guardar con el presente:

"Dejando atrás el desglose del espectro normativo apuntado, lo reseñado hasta este punto pone de manifiesto que **el Congreso del Estado de Michoacán**, en uso de las atribuciones conferidas en el ámbito de las competencias concurrentes en materia de desarrollo urbano, con objeto de imprimir efectividad a los principios de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, primordialmente con miras a la satisfacción del bien social, **se encuentra en aptitud de establecer limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles** del Estado y los Municipios, incluyendo a aquellos adquiridos por transferencia o donación de desarrollos; lo que, además, coincide con la facultad concedida en el artículo 44, fracción VIII, de la Constitución Local.

"Pues bien, es a partir de la obtención de esa premisa desde donde se aprecia la eficacia de la invalidez alegada en cuanto al rubro que se analiza, porque el contenido de la ***prohibición*** que estatuye el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán que se reclama, para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales; y, transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales, resulta frontalmente ajeno al referido ámbito de facultades del Congreso Local, que incide negativamente en el esquema de competencias que se reconoce al Municipio actor, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía.

⁴⁴ Esta mayoría estuvo conformada por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. Los Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.



"Cierto, en la especie, la causa que actualiza dicha transgresión deriva de la circunstancia de que los extremos de su integración o diseño (imposibilidad absoluta), lejos de coincidir con la esfera de competencia estatal en el **establecimiento de modalidades** para la disposición de ese tipo de bienes, con miras a garantizar un fin de utilidad pública, involucra un exceso en el ejercicio de ésta, en tanto que en automático se excluye **cualquier posibilidad** para la realización de los actos relacionados con su enajenación, permuta, donación, cesión o comodato, lo que resulta incompatible con el esquema de competencias concurrentes que en ese ámbito también se conceden al Municipio, así como con el principio de autonomía municipal.

"Lo anterior si se toma en cuenta que, como se señalaba en otra parte de este estudio, el Municipio también participa de la concurrencia en esta materia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, que establece: (se transcribe)

"En congruencia con la delimitación del marco constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Constitución del Estado de Michoacán y el Código de Desarrollo Urbano de esa entidad prevén la participación del Municipio en la materia de desarrollo urbano a partir de diversas disposiciones, entre las que conviene identificar las siguientes: (se transcriben disposiciones)

"Del contenido de los dispositivos transcritos se aprecia que en el ámbito del desarrollo urbano se reconoce al Municipio el ejercicio de facultades relacionadas con: **administración** de planes de desarrollo; **autorización, control y vigilancia** en la utilización del suelo; promoción y **realización de acciones** e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; administración de reservas territoriales; **gestión de recursos económicos** para la formulación o actualización de los Programas de Desarrollo Urbano; **promoción y ejecución de obras** para que los habitantes del Municipio cuenten con vivienda digna, equipamiento, infraestructura y servicios adecuados, y, sobre todo, con la **prestación de servicios públicos**, entre otras tantas.

"Frente al conocimiento de dichas facultades queda claro que la prevalencia o sostenimiento de la prohibición absoluta en la venta, permuta, donación,



cesión, comodato o cualquier acto de enajenación relacionado con los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, impediría de suyo la realización de aquéllas, en tanto esos actos, desde uno de sus ángulos, se vinculan o posibilitan el desarrollo de tales atribuciones.

"Dicho de otro modo, si parte de las facultades reservadas al Municipio trascienden al plano general de la administración del desarrollo urbano en el ámbito de su jurisdicción, con intención de favorecer el mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población, para lo cual se identifican diversas acciones y supuestos, incluyendo la prestación de servicios, es inconcuso que su ejecución, en ciertos casos, dependerá de la realización de actos relacionados con la venta, permuta, donación, cesión, comodato de los bienes inmuebles de referencia, sin desconocer el fin concreto de bienestar social que éstos traen aparejado.

"Piénsese, por ejemplo, en la prestación de un servicio público determinado, cuya ejecución exija indispensablemente la afectación de un bien inmueble de esas características, que requiere ser cedido a un particular. Pues bien, en el caso hipotético, bajo la prohibición ya señalada, el Municipio estaría impedido para prestar el servicio, en tanto carecería de un margen de actuación en ese sentido.

"Por ende, como se afirmaba en líneas precedentes, si el multicitado modelo de prohibición establecido en el precepto impugnado hace nugatoria, en automático, la participación del Municipio en ese esquema de competencias y materia, es claro que se configura la violación que se invoca por la actora.

"En este aspecto es importante subrayar que, si bien el actuar por parte del Municipio en esa materia no es exclusivo, sino que tiene que adecuarse a los planes y programas del Estado, también lo es que ello no puede llevar al extremo contrario de considerar que el Municipio debe quedar a merced de las decisiones del Estado, en tanto a aquél debe respetarse un espacio de autonomía efectiva."⁴⁵

⁴⁵ Página 55 y siguientes, de la controversia constitucional 67/2011.



78. La idea que prevaleció fue que la norma impugnada no se limitaba a establecer modalidades a la propiedad del Municipio encaminadas a garantizar fines de utilidad pública relacionados con los asentamientos humanos pues establecía una prohibición de enajenación en todos los casos que constreñía de forma indebida las facultades en materia de desarrollo urbano y primordialmente, de prestación de servicios públicos a cargo del Municipio, a la luz de la fracción V del artículo 115. Para la sentencia, solamente de manera refractaria, terminaba por afectarse su facultad para manejar su patrimonio, en términos de la fracción II del artículo 115.

79. De hecho, en el precedente en cita se reconoció la facultad de la entidad federativa para establecer modalidades, derivada de los artículos 27, 73, fracción XXIX-C, y 115, fracción V, de la Constitución Federal, pero se consideró que, dada la configuración específica de la norma impugnada en ese asunto resultaba nugatoria de las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos y refractariamente, de su autonomía.

80. De conformidad con el criterio establecido en este precedente, los planteamientos del Municipio actor resultan **fundados**. Ello es así porque, al igual que el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la LAHT no se limitan a establecer modalidades a la disposición por parte del Municipio de las áreas de cesión, con la intención de lograr fines de utilidad pública en materia de asentamientos humanos, sino que prevén la inalienabilidad e intransmisibilidad de éstas áreas, lo que se traduce en una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de las mismas. Esta prohibición es aplicable incluso en el caso en el que éstas áreas dejen de ser útiles para los fines en materia de asentamientos humanos a los que fueron destinadas. Por lo anterior, las normas impugnadas impiden al Municipio disponer de las áreas de cesión, lo que a su vez imposibilita el cumplimiento de sus facultades y le niega una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos.

81. No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que en la parte final del artículo 156, fracción II, de la LAHT se establece un supuesto de excepción al carácter inalienable de estos bienes. En ésta se prevé que la superficie de las



áreas de cesión que sean destinadas a equipamiento urbano de interés público podrán transmitirse, con autorización del Ayuntamiento, a organismos o instituciones públicas del Estado con fines relacionados con servicios de educación, salud, deporte, cultura y seguridad pública, siempre que se justifique que las áreas son estrictamente necesarias para su funcionamiento.

82. Sin embargo, lo anterior no modifica la conclusión alcanzada anteriormente. Ello es así, en primer lugar, porque la fracción únicamente permite la transmisión de la propiedad, en este supuesto de excepción, del cuarenta por ciento de las áreas de cesión, es decir, de aquellas que son destinadas a equipamiento urbano.⁴⁶ Así, se mantiene una prohibición absoluta de todo acto de enajenación del sesenta por ciento de las áreas de cesión propiedad del Municipio que, conforme al mismo artículo, deben destinarse a áreas verdes.

83. En segundo lugar, el artículo 156, fracción II, únicamente permite la transmisión de propiedad de las superficies destinadas a equipamiento urbano a organismos o instituciones públicas del Estado. Sin embargo, en la controversia constitucional 67/2011, al ejemplificar las razones por las que la norma impugnada en ese asunto era inconstitucional, se señaló que, para que el Municipio pueda cumplir con sus facultades en materia de asentamientos humanos y, particularmente, con la prestación de los servicios públicos relacionados, puede resultar necesario que estos bienes sean cedidos a particulares.

84. Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar que las áreas de cesión sean utilizadas para fines específicos de utilidad pública. Es pertinente recordar que el artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la *obligación* de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, "a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

⁴⁶ La LGAH define al equipamiento como al conjunto de inmuebles, instalaciones, constricciones y mobiliario que sirve para ofrecer a la población "servicios urbanos" (artículo 3o., fracción XVII), entendidos como las actividades y servicios públicos prestados por la autoridad competente para satisfacer necesidades colectivas de los centros de población (artículo 3o., fracción XXXII).



85. En sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, "con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". Cumpliendo este mandato, la LGAH estableció la concurrencia entre los distintos órdenes, **haciendo explícita en su artículo 76 la facultad de la Legislatura Local para tomar medidas que garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y establecer para tales efectos, áreas de cesión para destino público ya sea como áreas verdes o equipamiento.**⁴⁷

86. Conforme al precepto en cuestión, las áreas de cesión tienen finalidades específicas, relacionadas con la dotación suficiente de espacios públicos por habitante. Son precisamente estas finalidades las que justifican que se obligue a los fraccionadores a donar a título gratuito un porcentaje del área de su terreno. En consecuencia, es congruente que se regulen las áreas de cesión para garantizar que su transmisión o los recursos adquiridos por la misma sean instrumentales para estas finalidades. Sin embargo, como se señaló anteriormente, las normas que hagan lo anterior deben ser compatibles con el ejercicio de las facultades exclusivas del Municipio, así como con el reconocimiento de una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos,⁴⁸ lo que no sucede cuando las normas, en vez de modular la disposición de las áreas de cesión, la imposibilitan.

⁴⁷ **"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones** tendientes a que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables**, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente **establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos**, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano." (énfasis añadido)

⁴⁸ Véase el criterio contenido en la tesis P./J. 17/2011, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887.



87. En función de las consideraciones antes expuestas, debe declararse la invalidez de la porción normativa "inalienable, intransmisible" del artículo 4, fracción V, así como de las porciones normativas "inalienable," "e intransmisible" del artículo 156, fracción II, ambos de la LAHT. Asimismo, dado que se trata de una excepción a la regla de inalienabilidad e intransmisibilidad que se declara inconstitucional, también debe declararse la invalidez de la porción normativa "Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento" del artículo 156, fracción II, de la LAHT.

C. Conformación del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

88. El Municipio actor impugna los artículos 19, 20 y 21 de la LAHT.⁴⁹ Considera que la creación del Consejo Estatal menoscaba las atribuciones municipi-

⁴⁹ **"Artículo 19.** Este Consejo Estatal estará integrado por:

"I. El gobernador del Estado, quien lo presidirá en forma directa o a través del titular de la secretaría;

"II. El secretario de Obras Públicas;

"III. El secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente quién fungirá como secretario técnico;

"IV. El subsecretario de Desarrollo Urbano, quien fungirá como secretario de actas;

"V. El subsecretario de Medio Ambiente, el director general de la Comisión Estatal del Agua y el director general del Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo, quienes fungirán como vocales;

"VI. Los Ayuntamientos estarán representados en el Consejo por el presidente municipal o por el titular del área competente en la materia que en forma expresa sean designados para ello;

"VII. Los presidentes o directores, según el caso, de las cámaras empresariales, institutos de planeación, colegios de profesionistas, asociaciones civiles, sociedades civiles, agrupaciones patronales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales que estén constituidas con carácter estatal y, en general, entes representativos de la sociedad, conforme a la invitación que les formule el Ejecutivo del Estado; y,

"VIII. Los delegados en el Estado de las dependencias y entidades federales, cuya función esté relacionada con el ordenamiento territorial y la protección del ambiente."

"Artículo 20. Para garantizar que el Consejo Estatal sea representativo conforme a un sistema de planeación democrática, una vez integrado, acordará sus reglas de operación, se definirá el número de miembros, con perspectiva de género en todo caso, sesionará cuando menos dos veces al año de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea necesaria."

"Artículo 21. El Consejo Estatal tendrá como funciones:



pales previstas en el artículo 115 y convierte al Municipio en un mero ejecutor de lo decidido por entes, en su mayoría, estatales.

89. Aunque el Municipio de Reynosa no ahonda en las atribuciones precisas que estima invadidas, sí pone énfasis en la integración del Consejo Estatal

"I. Analizar, evaluar y emitir recomendaciones a las autoridades sobre la ejecución y cumplimiento de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano estatal, regional, de zona metropolitana;

"II. Emitir recomendaciones a las autoridades para promover la participación social en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y modificación de los Planes de Desarrollo Urbano estatal, regional, de zona metropolitana;

"III. Recibir y canalizar ante las autoridades competentes, los estudios, propuestas y demandas, que en materia de desarrollo urbano le presenten personas o grupos de la comunidad;

"IV. Emitir opiniones y recomendaciones sobre las acciones, obras, inversiones y servicios que contemplen los Planes y Programas de Desarrollo Urbano estatal, regional, de zona metropolitana, de acuerdo a la prioridad de éstos;

"V. Opinar sobre los proyectos de infraestructura urbana, así como de equipamientos y servicios públicos de importancia estatal, regional y metropolitana;

"VI. Proponer a las autoridades la creación o aplicación de instrumentos de planeación, administración, jurídicos, financieros y fiscales, que promuevan el desarrollo urbano, regional y metropolitano;

"VII. Dar seguimiento y evaluar las acciones que en materia de infraestructura, equipamiento y servicios públicos que incidan en el desarrollo urbano;

"VIII. Proponer acciones encaminados a la protección del patrimonio cultural inmueble y la imagen urbana;

"IX. Promover y encauzar la investigación académica, la capacitación y la asistencia técnica integral para apoyar el desarrollo urbano del Estado;

"X. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano del Estado;

"XI. Apoyar a las autoridades en la promoción y difusión de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano;

"XII. Proponer a las autoridades estatales y municipales los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública; proponer las políticas, programas estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

"XIII. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano;

"XIV. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;

"XV. Expedir su reglamento interior y, en su caso, modificarlo;

"XVI. Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios, cuando existan causas que lo ameriten; y,

"XVII. Las demás funciones que se le atribuyan en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en esta ley."



y en su representación minoritaria dentro del mismo, lo que argumenta que disminuye su posibilidad de intervenir en la toma de decisiones, pues prevalecerá siempre la votación mayoritaria. El Municipio cita como sustento lo resuelto en la controversia constitucional 7/98, fallada el veintiséis de octubre de dos mil.

90. En esa controversia se analizó la constitucionalidad de una disposición normativa contenida en el Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social del Estado de Tamaulipas, por la que, como indica su denominación, se preveía la constitución de estos consejos y se les facultaba para "analizar, jerarquizar y **autorizar democráticamente las obras, proyectos y acciones para el desarrollo social**" propuestas por las comunidades. Justamente, la fracción que establecía esta facultad fue declarada inválida, pues se consideró que con ella se lesionaba la autonomía municipal, violando la fracción I del artículo 115 constitucional. En tal ocasión se dijo que esos organismos de planeación debían limitarse a "apoyar y coordinar a las autoridades estatales y municipales, así como a los particulares" para que se diera la concurrencia entre estos diversos actores en el desarrollo social de los Municipios, "pero no para la toma de decisiones en estas materias, cuya competencia es exclusiva, en el ámbito municipal, de los Ayuntamientos".⁵⁰

91. En el caso concreto es importante analizar la estructura y funciones del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya invalidez se demanda por el Municipio actor. El Consejo Estatal está previsto en el capítulo IV denominado "De los órganos consultivos" y conforme con lo dispuesto en el artículo 17 –no impugnado– de la LAHT, es un órgano que asegura "la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y metropolitano" y que será creado por el Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias. Existen a la par, de acuerdo con el

⁵⁰ Controversia constitucional 7/98, página 139. Véase también la tesis jurisprudencial P./J. 152/2000, emitida por este Tribunal Pleno, que derivó de este asunto, de rubro: "CONSEJOS DE DESARROLLO PARA EL BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DEL REGLAMENTO PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, PUBLICADO EL PRIMERO DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, TRANSGREDE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 765.



mismo artículo, los Comités Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

92. Por su parte, el artículo 18 lo define como un organismo auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado que conocerá de asuntos relacionados con la materia de ordenamiento territorial en sentido amplio, a petición del gobernador del Estado, la secretaría o los Ayuntamientos, "de los que emitirá su opinión". En lo que concierne a sus funciones específicas, el artículo 21 de la LAHT establece que consisten en emitir recomendaciones (fracciones I, II, IV, V y XVI), canalizar y encauzar con autoridades competentes las propuestas presentadas por la sociedad (fracciones III y IX), proponer acciones y programas (fracciones VI, VIII y XII), promover e impulsar la participación ciudadana (fracciones X y XI) y dar seguimiento y evaluar las acciones, así como informar a la población sobre los resultados y temas relevantes en la materia (fracciones VII y XIII). Finalmente, para su actuar, está facultado para expedir un reglamento interior (fracción XV) e integrar comisiones de trabajo (fracción XIV).

93. Estas funciones son congruentes con las atribuciones que, conforme al artículo 21 de la LGAH, deben tener los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Planeación, consistentes en emitir opiniones y recomendaciones (fracciones I y IX), proponer acciones y programas (fracciones I, IV, V, VII, VIII y X), promover e impulsar la participación ciudadana (fracción II), dar seguimiento y evaluar acciones, así como informar a la opinión pública sobre los resultados y temas relevantes en la materia (fracciones III, VI y XI), expedir sus reglamentos internos (fracción XIII) e integrar comisiones y grupos de trabajo (fracción XII).

94. Si bien es cierto, como afirma el Municipio actor, que su representación a través del presidente municipal o del titular del área competente designado, es minoritaria dentro de la conformación del consejo (artículo 19 LAHT), lo cierto es que el mismo no contraviene las facultades del orden municipal ni participa de procesos deliberativos que le correspondan a éste. Como ha quedado detallado en los párrafos precedentes, las funciones del citado Consejo radican en emitir su opinión y promover la participación ciudadana en la deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación, auxiliando al Poder Ejecutivo del Estado.



95. Por lo anterior, aplicando el criterio adoptado en la controversia constitucional 7/98, en el caso concreto estamos frente a un Consejo cuya función se limita a apoyar y a coordinar la intervención de los diversos actores en la materia, sin acordarle un poder de decisión que transgreda la autonomía municipal.

96. La propia LGAH en su artículo 19 prevé que "corresponderá a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, ... la creación y apoyo en la operación de tales Consejos (Consejos Locales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano)".

97. De lo anterior se sigue el reconocimiento de validez de los artículos 19, 20 y 21 de la LAHT.

D. Conformación de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano

98. El Municipio actor combate el diseño de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano que son los órganos colegiados responsables de la coordinación entre Municipios integrantes de una zona metropolitana y la entidad federativa. Impugna su conformación prevista en el artículo 38 de la LAHT, así como su mecánica de votación, establecida en el artículo 43 del mismo instrumento normativo.⁵¹ Argumenta que las decisiones de la Comisión se toman por

⁵¹ **Artículo 38.** Una vez integrado y publicado el convenio de coordinación de la zona metropolitana, deberá constituirse la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, que tendrá carácter permanente y se integrará por:

"I. El gobernador del Estado, quien será el presidente de la Comisión Metropolitana y, tendrá voto de calidad, en caso de empate;

"II. El titular de la secretaría, que fungirá como secretario técnico, y en ausencia del gobernador fungirá como presidente;

"III. Los Ayuntamientos de los Municipios que integran la zona metropolitana respectiva, representados por sus presidentes municipales o por quien se le delegue la representación del Municipio;

"IV. El titular de la Secretaría de Finanzas del Estado;

"V. El titular de la Secretaría de Obras Públicas;

"VI. El titular de la Comisión Estatal del Agua;

"VII. El titular de la Dirección General del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo del Estado;

"VIII. El delegado, o quien éste designe, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal;

"IX. El delegado estatal, o quien éste designe, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso (sic) Naturales del Gobierno Federal;



mayoría de votos de sus integrantes y la mayoría de éstos son funcionarios estatales, lo que tiene como consecuencia que se le someta como mero ejecutor y no se le permita concurrir en la toma de decisiones, afectando su autonomía municipal.

"X. El delegado o quien éste designe, de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso (sic) Naturales del Gobierno Federal; y,

"XI. El delegado o persona que éste designe del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

"Los integrantes de la Comisión que tendrán derecho a voz y voto, son los citados en las fracciones I, II, III y IV, los citados en las fracciones V a XI, sólo tendrán derecho de voz.

"Los integrantes de la Comisión ejercerán su encargo dentro de la misma con carácter honorífico. Cada integrante de la Comisión designará a su suplente, debiendo notificarlos por escrito a la Comisión.

"Las designaciones de los funcionarios a que se refiere las fracciones VIII a la XI del primer párrafo de este artículo, cuando no sea el delegado, deberán constar por escrito, y en el caso de los suplentes, todas las designaciones deberán constar por escrito. Cuando no se presenten a la sesión de integración, o en las dos siguientes, sin que se designe por el delegado a su representante y suplente, se les tendrá por no integrantes de la Comisión, sin que su ausencia afecte a la integración y funcionamiento de la misma, sin perjuicio de que se integren con posterioridad.

"Los integrantes de la Comisión durarán en éste encargo únicamente el tiempo correspondiente al del ejercicio del cargo que ostenten.

"Por acuerdo de los integrantes permanentes de la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano respectiva, con derecho a voto, podrá invitarse a participar a las sesiones respectivas a representantes de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, o a cualquier ciudadano, organización o persona moral pública o privada que en razón de su experiencia o área de conocimiento puedan contribuir a la mejor comprensión de los asuntos que se vayan a discutir, quienes no tendrán derecho a voto.

"La Comisión deberá tener Comités Técnicos integrados por los subsecretarios o directores de las dependencias estatales competentes en materia de finanzas, desarrollo urbano y obras públicas y por los titulares municipales de desarrollo urbano, obras públicas y secretaría de finanzas municipal, y los representantes de las dependencias federales que incidan en el desarrollo urbano, para la formulación de los programas de ordenación de las zonas metropolitanas y proyectos derivados de éstos, así como para la coordinación de los distintos proyectos, obras acciones, servicios e inversiones necesarias para la realización de las acciones convenidas. Estos Comités Técnicos sesionarán permanentemente."

"Artículo 43. Las Comisiones (sic) Metropolitana de Desarrollo Urbano deberán (sic) contar con su reglamento interno, el cual será aprobado por las mismas (sic), en el que establecerán las reglas de actuación y participación de quienes la integran. Este reglamento deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, y para su expedición se hará considerando en lo que corresponda las siguientes bases:

"I. Se reunirá de forma trimestral, a convocatoria de su presidente o del titular de la secretaría, quien citará por escrito con por lo menos cinco días hábiles de anticipación, señalando la fecha, hora y lugar, así como los asuntos que se tratarán, remitiendo junto con la convocatoria, la documentación



99. Como cuestión previa, es importante notar que, si bien no existe en la Constitución Federal una referencia explícita a la gobernanza metropolitana, sí

necesaria, en formato digital o impreso para el análisis de los asuntos que conocerán. Sus sesiones requerirán un quórum legal de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes; la ausencia del Ejecutivo del Estado será suplida por el titular de la secretaría, la ausencia de los presidentes municipales será suplida por el titular del área competente en la materia de desarrollo urbano, y que en forma expresa sea designado para ello o por quien se le delegue la representación legal del Municipio, en los términos del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas;

"II. Los acuerdos de la Comisión se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes, con derecho a voto. Cuando un asunto no alcance la cantidad de votos necesarios para su aprobación, podrá ser sometido a consideración de la Comisión en la siguiente sesión, ya sea ordinaria o extraordinaria, pudiendo ser aprobado por mayoría de los presentes con derechos (sic) a voto; si no fuera aprobado, se desechará la propuesta;

"III. Para realizar sesiones extraordinarias se requerirá de la convocatoria del presidente de la Comisión, del titular de la secretaría o de la mayoría de los Municipios, por conducto de los respectivos presidentes municipales, citándose por escrito con por lo menos cinco días hábiles de anticipación, señalando la fecha, hora y lugar, así como los asuntos que se tratarán, remitiendo junto con la convocatoria, la documentación necesaria, en formato digital o impreso para el análisis de los asuntos que conocerán;

"IV. Los integrantes de la Comisión podrán solicitar al presidente que someta a consideración de la misma diversas propuestas o proyectos, proveyendo la información necesaria para su análisis. Corresponderá a la presidencia presentar a consideración de la comisión los proyectos cuando los considere debidamente integrados;

"V. Corresponderá al presidente de la Comisión:

"a) Ejercer el voto de calidad, en caso de empate;

"b) Convocar a las sesiones de la Comisión;

"c) Recibir y poner a consideración de la comisión, las propuestas o proyectos de los integrantes de la Comisión;

"d) Poner a consideración de la comisión el plan de trabajo, los convenios y acuerdos señalados en esta ley;

"e) Instruir al secretario técnico, para la elaboración de proyectos de normatividad, reglas, metodologías, formatos y requisitos técnicos necesarios para el desarrollo de los trabajos de la Comisión; y

"f) Las demás que resulten necesarias para el ejercicio de las funciones y facultades de la Comisión y las que establezca el reglamento interno.

"VI. Corresponderá al secretario técnico:

"a) Brindar el apoyo técnico necesario a la presidencia para el desarrollo de sus funciones;

"b) Proponer la normatividad, reglas, metodologías, formatos y demás requisitos técnicos necesarios para el desarrollo de los trabajos de la Comisión;

"c) Llevar el registro de los acuerdos tomados en cada sesión;

"d) Elaborar el acta de cada sesión y turnarla a los integrantes de la Comisión, con derecho a voto, para su revisión y firma; y,

"e) Las demás que establezca el reglamento interno.

"El reglamento se deberá aprobar a más tardar en la siguiente sesión celebrada por la Comisión, posterior a su instalación."



se prevé la planeación conjunta y la prestación coordinada de servicios por parte de los Municipios y las entidades federativas.⁵²

100. Así, en el artículo 115,⁵³ se prevé lo siguiente:

– La fracción III, penúltimo párrafo, establece la posibilidad de coordinación "y asociación" para la eficaz prestación de servicios públicos entre Municipios. En este caso: a) cuando pertenecen a una misma entidad federativa, debe

⁵² No pasa desapercibido que el artículo 122, apartado C, de la Constitución Federal prevé la existencia de una zona metropolitana conformada por la Ciudad de México, y los Estados y Municipios conurbados. Asimismo, prevé la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley que establezca las bases para la organización y funcionamiento de un Consejo de Desarrollo Metropolitano para la coordinación de la Federación, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales, así como los Estados y Municipios conurbados en la planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos. Sin embargo, la Constitución no prevé bases para la gobernanza de zonas metropolitanas existentes en entidades federativas distintas a la Ciudad de México y los Estados y Municipios conurbados.

⁵³ **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: ...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: ...

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, **podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;** ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: ...



mediar convenio entre Ayuntamientos; y b) cuando pertenecen a distintas entidades federativas, deberán además contar con la aprobación de las Legislaturas de las entidades federativas. Las normas de aplicación general para celebrar estos convenios, en virtud de la fracción II, del mismo artículo, inciso c), corresponde emitir las a la Legislatura Estatal.

– También en la fracción III, penúltimo párrafo, se prevé la facultad de los Ayuntamientos de celebrar convenios con el Estado para que el último asuma temporalmente la prestación de servicios públicos y el ejercicio de funciones que les corresponden o para que presten servicios públicos o ejerzan funciones de forma coordinada.

– La fracción VI prevé el caso de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que forman o tiendan a formar una continuidad geográfica. En este caso se deja a la ley federal regular la manera en que la Federación, las entidades federativas y los Municipios planearán y regularán conjuntamente estos centros.

– La fracción V, inciso c), prevé la participación en la formulación de planes de desarrollo regional, que corresponde asegurar tanto a la Federación como a las entidades federativas, cuando sean ellos quienes elaboren proyectos de desarrollo regional.

101. Igualmente, el artículo 116, fracción VII, primer y segundo párrafos,⁵⁴ prevé que las entidades federativas podrán celebrar convenios con sus Municipios, para que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de funcio-

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

⁵⁴ **Artículo 116.** ...

"VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.



nes como son, la ejecución y operación de obras, que le corresponden a las entidades federativas o a la Federación, en función de un convenio de coordinación previo.

102. Por su parte, el artículo 10, fracciones I y XIV, de la LGAH⁵⁵ prevé que le corresponde a las entidades federativas **establecer las instancias de coordinación metropolitana** en los términos de la propia ley general, así como legislar en materia de "planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas".

103. Ahora bien, de lo anterior no se sigue que la entidad federativa pueda establecer cualquier mecanismo de coordinación para el desarrollo de las zonas metropolitanas y la prestación o ejercicio conjunto de servicios y funciones en materia de asentamientos humanos. Entre otros requisitos, el artículo 115 constitucional exige que la legislación aplicable garantice al Municipio un grado de autonomía frente a la planeación estatal, de manera que pueda intervenir real y efectivamente en materia de asentamientos humanos y no ser un mero ejecutor.⁵⁶

104. Como ya se señaló anteriormente, el Municipio actor considera que el anterior requisito se viola por la manera en la que la LAHT regula la conformación de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano y su mecánica de votación.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

⁵⁵ **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;

"...

"XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley."

⁵⁶ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 17/2011, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887.



105. Del artículo 38 impugnado se desprende que los integrantes de la Comisión con derecho de voz y de voto son cuatro: el gobernador estatal, el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, el titular de la Secretaría de Finanzas y los Ayuntamientos de los Municipios que integran la zona metropolitana. Participan además con voz, pero sin voto, diversos actores estatales y federales; y, por acuerdo de los integrantes con derecho a voto, podrán participar en las sesiones respectivas, otras dependencias o entidades federales, locales o municipales y actores de la sociedad civil, sin derecho a voto.

106. Por su parte, el artículo 43 de la LAHT establece en su fracción II que los acuerdos de la Comisión serán tomados por mayoría de votos de los integrantes presentes que cuenten con derecho a voto, que cuando un asunto no alcance la votación requerida para su aprobación podrá ser sometido a consideración de la Comisión en la siguiente sesión, pudiendo ser aprobado por la mayoría de los presentes con derecho a voto, y que, de no ser aprobado en la segunda sesión, la propuesta será desechada. Asimismo, en su fracción V, inciso a), establece que el presidente de la comisión (el gobernador del Estado) contará con voto de calidad en caso de empate.

107. De lo anterior se advierte que, contrariamente a lo que señala el Municipio, los tres servidores públicos de la entidad federativa que son integrantes de las Comisiones no necesariamente conforman la mayoría dentro del órgano. Ello depende del número de Municipios que integran la zona metropolitana en cuestión, pues cada uno de ellos debe tener un representante en estas comisiones. Sin embargo, el Municipio actor tiene razón en señalar que su posición dentro de las Comisiones necesariamente es minoritaria, pues únicamente podría contar con un representante en las mismas, y la mayoría, independientemente de si está conformada por servidores públicos de la entidad federativa, de otros Municipios o una combinación de ambos, puede tomar decisiones que lo vinculen, entre las cuales destacan la aprobación del programa de zona metropolitana y la aprobación de proyectos de alcance metropolitano.⁵⁷

⁵⁷ **Artículo 41.** La Comisión es el órgano colegiado responsable de la coordinación entre los Municipios integrantes de la zona metropolitana y el Estado, así como para la formulación y aprobación de su respectivo programa de zona metropolitana, de su gestión, evaluación y cumplimiento, así como del seguimiento y evaluación de los acuerdos tomados. Además, le corresponden las siguientes atribuciones:



108. A pesar de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las disposiciones impugnadas no convierten al Municipio en un mero ejecutor en materia de asentamientos humanos. Ello es así, porque para resultar obligado por las decisiones de una Comisión necesariamente debió haber dado su consentimiento previo y porque el Municipio tiene una participación real y efectiva en la conformación de la Comisión y en su funcionamiento.

109. En relación con el **primer punto**, la formación de una Comisión Metropolitana presupone la existencia de una zona metropolitana. El artículo 33 de la LAHT indica que las zonas metropolitanas se crean a través de un acuerdo del Ejecutivo Local y de los Ayuntamientos correspondientes, "**cuando así lo consideren conveniente** para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o la prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen".⁵⁸

110. Asimismo, el artículo 35 de la LAHT establece que este acuerdo debe expresarse a través de la celebración de un convenio de coordinación entre el

"I. Recibir, analizar y en su caso aprobar, las propuestas de proyectos de alcance metropolitano recibidas por parte de sus integrantes;

"II. Requerir a las dependencias estatales y federales correspondientes, la información necesaria para llevar a cabo sus funciones;

"III. Cuando así corresponda, solicitar al titular del Poder Ejecutivo que instruya a las dependencias respectivas el inicio de los trámites correspondientes para la realización de los proyectos de alcance metropolitano aprobados;

"IV. Aprobar su reglamento interno;

"V. Requerir a la secretaría o, en su caso al organismo correspondiente en términos de esta ley, cuando lo estime conducente, el apoyo técnico requerido para el desarrollo de sus actividades;

"VI. Promover la constitución de fuentes de financiamiento con sus fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano; y,

"VII. Las demás necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

"La competencia de la Comisión será limitada a los temas citados en este artículo, por consiguiente, los Ayuntamientos y demás autoridades estatales y municipales conservarán su competencia exclusiva sobre los planes, programas, servicios, obras y cualquier otra función no incluida en este artículo, o en los convenios que con base en esta ley se suscriban."

⁵⁸ **Artículo 33.** El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos correspondientes acordarán, cuando así lo consideren conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, la dimensión y los límites de una zona metropolitana, considerando para ello el área de influencia de un centro de población."



Ejecutivo Local y los Ayuntamientos "interesados".⁵⁹ Para que el Ayuntamiento celebre el convenio de coordinación se requiere su aprobación por parte de dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento.⁶⁰ Conforme al artículo 38 de la LAHT, la Comisión Metropolitana de la zona metropolitana respectiva únicamente se constituye una vez integrado y publicado el convenio de coordinación.⁶¹

111. Lo anterior corrobora que la mera existencia de los artículos impugnados no somete al Municipio actor a las decisiones que tome la Comisión. Para ello resulta estrictamente necesario que éste exprese su voluntad de integrar la zona metropolitana y sujetarse a las decisiones que tomen la mayoría de sus miembros conforme a las bases previstas en el convenio de coordinación. Así, debe concluirse que el convenio de coordinación y las Comisiones Metropolitanas tienen como base el consenso entre Municipios, como expresión de su autonomía municipal, tal como se indica en el artículo 36, primer párrafo de la LAHT.⁶²

⁵⁹ **Artículo 35.** Para reconocer e integrar una zona metropolitana en el Estado se requiere de celebrar un convenio de coordinación entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos interesados, por conducto de su presidente municipal, cuando se presenten los supuestos de una zona metropolitana, y establecer una agenda de prioridades metropolitanas en las materias señaladas en el artículo anterior."

⁶⁰ **Artículo 37.** La suscripción del convenio de coordinación a que se refiere el artículo anterior, se sujetará a lo siguiente:

" ...

IV. El convenio será sometido a consideración del Ayuntamiento, requiriendo la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del mismo.

"El Ayuntamiento, por conducto de su presidente municipal, podrá suscribir el convenio manifestando su reserva parcial o total respecto al contenido del convenio, en cuyo caso, existirá la obligación de la secretaría de analizar las razones de orden técnico y jurídico manifestadas por el Ayuntamiento correspondiente, a fin de determinar las adecuaciones que sean procedentes al convenio."

⁶¹ **Artículo 38.** Una vez integrado y publicado el convenio de coordinación de la zona metropolitana, deberá constituirse la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, que tendrá carácter permanente y se integrará por: ..."

⁶² **Artículo 36.** El convenio de referencia señalará la voluntad de los Municipios de participar en el desarrollo de la zona metropolitana como una forma de expresión de la autonomía municipal encaminada a la resolución conjunta de problemas comunes, deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, y en uno de los periódicos de mayor circulación en el área metropolitana y deberá contener como obligaciones mínimas de las partes, las siguientes: ..."



112. En relación con el **segundo punto**, no puede considerarse que, una vez integrada la zona metropolitana, el Municipio se convierta en un mero ejecutor de las decisiones de la mayoría de los integrantes de la Comisión, renunciando de esta manera a tener una intervención real y efectiva en la materia de asentamientos humanos.

113. **En primer lugar**, debe tomarse en cuenta que la actuación de las Comisiones Metropolitanas debe ajustarse a lo previsto en el convenio de coordinación respectivo. Por lo menos, en el convenio deberán figurar, de acuerdo con el artículo 36 de la LAHT,⁶³ los proyectos a ejecutar y su financiamiento, la programación de obras de infraestructura, la descripción de las obligaciones

⁶³ **Artículo 36.** El convenio de referencia señalará la voluntad de los Municipios de participar en el desarrollo de la zona metropolitana como una forma de expresión de la autonomía municipal encaminada a la resolución conjunta de problemas comunes, deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, y en uno de los periódicos de mayor circulación en el área metropolitana y deberá contener como obligaciones mínimas de las partes, las siguientes:

"I. La definición de la cartera de proyectos a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo y sus fuentes de financiamiento como instrumentos de ejecución del programa;

"II. La programación, ejecución y operación de obras de infraestructura y equipamiento y la administración de servicios públicos de nivel metropolitano que afectan o comprenden sus distintas jurisdicciones territoriales;

"III. La descripción de las acciones, inversiones, obras y servicios que el Estado y los Municipios se comprometen a realizar, en el corto, mediano y largo plazo, para el cumplimiento y ejecución del plan;

"IV. Los compromisos recíprocos para integrar una política de suelo y reservas territoriales dentro de la zona metropolitana para los distintos destinos del suelo particularmente para asegurar los derechos de vía de la vialidad interurbana, el equipamiento y la infraestructura de nivel metropolitano;

"V. Los mecanismos y criterios para homologar las regulaciones y normatividad urbana;

"VI. Los mecanismos de información, seguimiento, control y evaluación;

"VII. Aportar, de acuerdo a las posibilidades técnicas, financieras y de recursos humanos de cada parte y según sea acordado por la Comisión correspondiente, los elementos necesarios para el desarrollo de las actividades de la Comisión y de los organismos u asociaciones creadas como resultados de los acuerdos de la Comisión;

"VIII. La integración, funcionamiento y lineamientos para la toma de decisiones de la Comisión de que se trate;

"IX. Las facultades, obligaciones y compromisos de los Municipios respectivos y del Estado, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población de que se trate;

"X. Las acciones, obras, inversiones o servicios para las acciones de crecimiento, conservación y mejoramiento que realizarán de manera conjunta y coordinada, particularmente las dirigidas a las áreas de reservas territoriales, infraestructura, infraestructura para la movilidad, equipamiento y servicios urbanos en la zona de que se trate;



que el Estado y los Municipios se comprometen a realizar para dar cumplimiento al plan, los compromisos recíprocos para integrar una política de suelo y reservas territoriales al interior de la zona metropolitana, los criterios de homologación regulatoria y "la integración, funcionamiento y lineamientos para la toma de decisiones de la comisión de que se trate (fracción VIII)".

114. Los Municipios interesados en formar una zona metropolitana tienen una intervención real y efectiva en la determinación de los términos del convenio. El artículo 37 de la LAHT señala que ellos pueden, al realizar la propuesta de integrar una zona metropolitana, presentar el proyecto de convenio respectivo. Cuando el que realiza la propuesta y presenta el proyecto de convenio es el Poder Ejecutivo local, pueden realizar observaciones y propuestas de modificaciones. En todo caso, una vez suscrito el convenio, el artículo 36, último párrafo, de la LAHT establece que éste puede ser modificado por el voto de la mayoría de los Municipios que integran la zona metropolitana.⁶⁴

115. Así, si bien en el seno de la Comisión pueden aprobarse proyectos nuevos o propuestas de estudios, planes, evaluaciones, proyectos, obras de infraestructura y su equipamiento, así como su financiamiento, lo cierto es que la definición de la cartera de proyectos y la programación de las obras de infraestructura, consta inicial y primordialmente en el convenio de coordinación respectivo. Estos convenios necesariamente deben ser aprobados por todos los Municipios integrantes de la zona metropolitana y estos intervienen en la definición de sus cláusulas.

"XI. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano; y,

"XII. Las demás acciones que convengan los Municipios respectivos para el ordenamiento y desarrollo urbano.

"El convenio tendrá una vigencia indefinida, el cual puede ser modificado en la medida que se modifique el programa de la zona metropolitana respectivo, o bien cuando así lo acuerden cuando menos la mayoría de los Municipios que integren la zona metropolitana."

⁶⁴ **Artículo 36.** ...

"El convenio tendrá una vigencia indefinida, el cual puede ser modificado en la medida que se modifique el programa de la zona metropolitana respectivo, o bien cuando así lo acuerden cuando menos la mayoría de los Municipios que integren la zona metropolitana."



116. **En segundo lugar**, los Municipios que integran la zona metropolitana tienen una participación real y efectiva en el funcionamiento de la Comisión Metropolitana respectiva. Además de tener derecho a voto en todas las decisiones de la Comisión, cuentan con facultades para presentarle propuestas de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, obras de infraestructuras y su equipamiento, propuestas de financiamiento para las acciones anteriores y propuestas de modificaciones o reformas a las disposiciones de su reglamento interno.⁶⁵

117. **Por último**, debe resaltarse que la integración de una zona metropolitana no conlleva la renuncia del Municipio de todas sus facultades en materia de asentamientos humanos. El artículo 41, último párrafo, de la LAHT⁶⁶ esta-

⁶⁵ **Artículo 40.** Los Municipios, por conducto de los presidentes municipales, tendrán las siguientes funciones o facultades:

"I. Participar conjunta y coordinadamente con el Estado y otros Municipios en la delimitación, planeación y regulación del desarrollo de las zonas metropolitanas;

"II. Proponer al gobernador y a otros Municipios proyectos de convenios para constituir o integrar una zona metropolitana;

"III. Proponer al gobernador y a los Municipios involucrados, proyectos de modificaciones o reformas a los convenios de constitución o integración, o de funcionamiento de una zona metropolitana;

"IV. Presentar a la Comisión su opinión, por escrito o mediante declaración, en los casos de la tramitación de una solicitud expresa de un Municipio interesado, de integrarse a una zona metropolitana y la correspondiente modificación a sus límites territoriales y a los convenios o instrumentos suscritos entre las partes integrantes;

"V. Presentar a la Comisión, para su análisis y en su caso aprobación, propuestas de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, obras de infraestructura y su equipamiento, y demás acciones de alcance metropolitano de las comprendidas en los artículos 33 y 39 de esta ley;

"VI. Presentar a la Comisión, para su análisis y en su caso aprobación, propuestas de financiamiento de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, obras de infraestructura y su equipamiento, y demás acciones de alcance metropolitano;

"VII. Proponer a la Comisión modificaciones o reformas a las disposiciones de su reglamento interno; y,

"VIII. Las demás que se establecen en esta ley y las que resulten necesarias para el cumplimiento de su objetivo."

⁶⁶ **Artículo 41.** La Comisión es el órgano colegiado responsable de la coordinación entre los Municipios integrantes de la zona metropolitana y el Estado, así como para la formulación y aprobación de su respectivo programa de zona metropolitana, de su gestión, evaluación y cumplimiento, así como del seguimiento y evaluación de los acuerdos tomados. Además, le corresponden las siguientes atribuciones: ...

"La competencia de la Comisión será limitada a los temas citados en este artículo, por consiguiente, los Ayuntamientos y demás autoridades estatales y municipales conservarán su competencia



blece que las facultades de la comisión se limitan a las listadas en ese artículo y establece que los Ayuntamientos conservarán sus facultades exclusivas sobre todos los planes, programas, servicios, obras y cualquier otra función no incluida en el artículo o en el convenio de coordinación.

118. De todo lo anterior debe concluirse que los artículos impugnados no convierten a los Municipios en meros ejecutores de las decisiones adoptadas por las Comisiones Metropolitanas. La integración de una zona metropolitana es optativa para los Ayuntamientos, los artículos de la LAHT le otorgan una intervención real a los Municipios en la definición de las bases y lineamientos –previstas en el convenio de coordinación respectivo– del funcionamiento de la Comisión, en la formulación de las propuestas que son sometidas a discusión y votación, así como en la toma de decisiones a través de su derecho al voto. En última instancia, el Municipio que integra una zona metropolitana conserva todas las facultades exclusivas en materia de asentamientos humanos, conferidas por la Constitución y las leyes, a las que no haga referencia el convenio de coordinación que aprobó.

119. De ahí que resulte infundado el concepto de invalidez traído a cuenta por el Municipio actor y deba reconocerse la validez de los artículos 38 y 43 de la LAHT.

E. Discrepancias entre lo dispuesto por la LGAH y la LAHT en relación con las conurbaciones y el plazo para expedir o adecuar Planes o Programas de Desarrollo Urbano

120. El Municipio actor impugna el artículo 62, fracción XIII y el 64, fracción XXI, por considerar, en esencia, que ambas repercuten en su orden competencial porque excluyen supuestos previstos por la LAHT.

121. Es importante mencionar, en primer término, que se tendrá como impugnado el artículo 64,⁶⁷ pues, aunque en el acápite del concepto correspon-

exclusiva sobre los planes, programas, servicios, obras y cualquier otra función no incluida en este artículo, o en los convenios que con base en esta ley se suscriban."

⁶⁷ Con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria en la materia.



diente⁶⁸ el Municipio actor hace mención a la fracción XXI de este artículo, lo cierto es que no existe en la LAHT esta fracción y el propio actor, en su concepto de invalidez, transcribe el único párrafo que conforma al artículo 64 y sólo formula argumentos en relación con éste.

122. Resulta útil transcribir las fracciones impugnadas y su *equivalente* en la LGAH, por ser esta comparación fundamental en lo aducido por el Municipio actor.

LAHT	LGAH
<p>"Artículo 62. Los programas de las zonas metropolitanas, deberán tener:</p> <p>"...</p> <p>"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana."</p>	<p>"Artículo 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:</p> <p>"...</p> <p>"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana o conurbación."</p>
<p>"Artículo 64. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas, los Municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de seis meses para expedir o adecuar sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana correspondiente."</p>	<p>"Artículo 38. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los Municipios y las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente."</p>

123. El artículo 62, en la fracción impugnada, establece que los programas de las zonas metropolitanas deberán contener la metodología o los indicadores

⁶⁸ Página 34 del expediente en que se actúa.



para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana.

124. El artículo 64 establece el plazo que tendrán los Municipios para adecuar sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano con el programa de la zona metropolitana correspondiente.

125. El Municipio actor combate, en ambos artículos, la falta de adecuación con la LGAH y la irrupción indirecta que ello generaría en su esfera competencial.

126. En la fracción XIII del artículo 62, la falta de adecuación radica en que no se contempla a las conurbaciones y se hace referencia exclusivamente a los programas de las zonas metropolitanas. Aunque el Municipio de Reynosa no hace explícita la atribución que considera violada, podría extraerse, a la luz de la ley reglamentaria en la materia de controversias constitucionales, que la cuestión efectivamente planteada radica en saber si la *omisión* de contemplar los programas de las conurbaciones, menoscaba las atribuciones municipales en materia de planeación del desarrollo, conferidas por el artículo 115, fracción V y desarrolladas en el artículo 11, fracción VI, de la LGAH.

127. De una lectura de la LAHT, se extrae que ésta no prevé la existencia de conurbaciones, mientras que la LGAH sí lo hace en su artículo 3, fracción IX,⁶⁹ definiéndolas como la "continuidad física y demográfica que forman dos o más centros de población".

128. Aunque de una primera lectura podría desprenderse que se trata de una figura con consecuencias jurídicas propias que quedó inadvertida en la LAHT, lo cierto es que la ley general, fuera de la definición, la equipara funcionalmente y cada vez que es mencionada, con la zona metropolitana, que de

⁶⁹ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"IX. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población."



hecho, queda definida en el artículo 3, fracción XXXVII,⁷⁰ como los "centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional". De ahí que no existe un menoscabo en las atribuciones municipales, en sus facultades de planeación, puesto que las conurbaciones, una vez que pasan a tener consecuencias jurídicas en la LGAH, son equiparadas con las zonas metropolitanas.⁷¹

129. Por lo anterior, y sin encontrar una afectación al ámbito competencial del Municipio actor, se reconoce la validez del artículo 62, fracción XIII de la LAHT.

130. En cuanto al artículo 64, el Municipio actor considera que la reducción del plazo dispuesto por la LGAH para la realización de ajustes al plan municipal derivados de la aprobación de los programas de las zonas metropolitanas, impide la correcta realización de las atribuciones municipales en la materia de planeación, violentando lo dispuesto por las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional.

131. Para abordar este concepto, es importante tener en cuenta el ámbito de validez de la LGAH que es invocada por el Municipio actor, como parámetro de regularidad e incluso, como parámetro de contraste absoluto. Tal como hemos venido reiterando, la LGAH cumplió con un mandato constitucional consistente en establecer "en el ámbito de sus respectivas competencias", las facultades entre los distintos niveles de gobierno, "con objeto de cumplir" las finalidades dispuestas por el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.

132. Para lograrlo, y en un contexto de auge metropolitano, la LGAH introdujo un capítulo referido a "Programas metropolitanos y de zonas conurbadas",

⁷⁰ **Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

XXXVII. Zona metropolitana: Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional."

⁷¹ En este sentido, destaca lo dispuesto por los artículos 8, fracciones XI, XIX y XXI, 9, fracción II, 10, fracciones I, V, XI y XIII, 11, fracciones VI y XVII, y 23, fracción III, de la ley general, entre otros.



que va de los artículos 31 a 35, y otro subsecuente relativo a "gobernanza metropolitana", que llega hasta el artículo 39, ambos comprendidos dentro del título cuarto "Sistema de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano". Ahí, el legislador marcó la pauta para la planeación metropolitana conforme a la siguiente diferenciación:

a. Cuando los centros urbanos que forman la continuación física y demográfica se sitúan en dos o más entidades federativas, se planeará, regulará y coordinará su desarrollo con apego a lo dispuesto por la LGAH.

b. Cuando las zonas metropolitanas están ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local.

133. Esta distinción entre la regulación de las zonas metropolitanas interestatales y las que pertenecen a una misma entidad federativa es de hecho acorde y congruente con el artículo 115 cuando prevé, tal como hemos reseñado anteriormente, que la planeación y regulación conjunta y coordinada de centros urbanos ubicados en territorios de diferentes entidades federativas, se regulará "con apego a la ley federal en la materia",⁷² que en este caso es la LGAH.

134. En ese sentido, es congruente tanto con la Constitución como con la LGAH, que las Legislaturas Locales puedan válidamente establecer, como ocurre en el caso concreto, plazos diferenciados para la expedición de los programas de zonas metropolitanas ubicadas exclusivamente dentro de su territorio y la adecuación de los programas municipales, de acuerdo a la realidad y al contexto particular de sus entidades federativas.

135. Lo anterior no soslaya que el establecimiento de un plazo demasiado restrictivo podría menoscabar las facultades de planeación del Municipio actor;

⁷² **Artículo 115. ...**

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."



sin embargo, no se extraen razones por las cuales un plazo inferior al dispuesto por la LGAH, por sí sólo, vulneraría al ámbito municipal. Máxime que, el Municipio actor, se limita a hacer valer la falta de adecuación con el marco general.

136. En virtud de las consideraciones previas, se reconoce la validez del artículo 64 de la LAHT.

F. Invasión de competencias en materia de zonificación

137. El Municipio de Reynosa considera que el artículo 223 de la LAHT invade las competencias previstas por la fracción V del artículo 115 constitucional, en materia de zonificación de los centros de población.⁷³

138. Del artículo impugnado se extraen tres facultades distintas para la secretaría: la de determinar polígonos de actuación, la de ejecutar proyectos a través de estos polígonos y la de incorporar la constitución de los polígonos de actuación en los planes o programas respectivos.

139. La primera parte del artículo impugnado faculta a la secretaría para determinar la constitución de polígonos de actuación. Estos polígonos, "de desarrollo y construcción prioritarios", son definidos por la LGAH como instrumentos de desarrollo urbano y gestión, que pueden ser diseñados bajo el esquema de sistemas de actuación pública o privada y que involucran, por tanto, tanto a las autoridades como a los propietarios y poseedores del suelo, en los términos establecidos en las declaratorias correspondientes. Estos polígonos tienen la finalidad de desarrollar o aprovechar prioritaria o estratégicamente inmuebles,

⁷³ **Artículo 223.** La secretaría podrá determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada, con base en los estudios que para tal efecto se elaboren. Para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación, la secretaría sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los Ayuntamientos, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el polígono, para generar una nueva división. La secretaría podrá incorporar la constitución de polígonos de actuación en los planes o programas respectivos."



pero "siempre ajustándose a las determinaciones de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y desarrollo metropolitano aplicables".⁷⁴

140. Además, de acuerdo con el referido artículo de la ley general, los mismos pueden ser declarados "por los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios". En este sentido, el artículo impugnado no parece exceder lo dispuesto por la LGAH, ni ésta a su vez, entrar en colisión con el esquema de coordinación y ajuste en la planeación del desarrollo urbano.

141. Esto es, tanto la LGAH como la LAHT prevén que el gobierno de la entidad federativa pueda constituir polígonos de actuación, con la finalidad de aprovechar de manera prioritaria o estratégica inmuebles. Sin embargo, dentro del sistema de planeación, esta autorización debe darse de forma coordinada y en ajuste con los planes y programas que rigen al espacio en cuestión.

142. De hecho, en artículos diversos de la propia LAHT, que no fueron objeto de impugnación, pero sirven de referencia para entender cómo funciona la constitución de estos polígonos de actuación, se reitera que la aprobación en la constitución de polígonos de actuación deberá hacerse en coordinación con el Ayuntamiento.⁷⁵

143. En la segunda parte, el artículo impugnado establece que, para la ejecución de proyectos a través de polígonos de actuación, la secretaría podrá:

⁷⁴ "**Artículo 85.** Los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios podrán declarar polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles, bajo el esquema de sistemas de actuación pública o privada, de acuerdo a los objetivos previstos en dichos instrumentos. Los actos de aprovechamiento urbano deberán llevarse a cabo, tanto por las autoridades como por los propietarios y poseedores del suelo, conforme a tales declaratorias y siempre ajustándose a las determinaciones de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y desarrollo metropolitano aplicables."

⁷⁵ "**Artículo 205.** Se podrán determinar áreas o zonas aptas para aplicar instrumentos de fomento para el desarrollo urbano. Para tal efecto, **el Estado, en coordinación con el Ayuntamiento correspondiente**, podrá autorizar la delimitación de polígonos para la ejecución de proyectos en las siguientes áreas: ..."

"**Artículo 233.** La secretaría resolverá sobre la procedencia de la constitución del polígono de actuación. Cuando así lo requiera, solicitará las opiniones a las dependencias competentes sobre las condiciones y medidas de mitigación de posibles impactos en el área de influencia. La secretaría en coordinación con el Ayuntamiento, de aprobar la constitución del polígono, ordenará su inscripción en el registro, previo pago de derechos a cargo del solicitante."



1) relocalizar los usos y destinos del suelo; 2) intercambiar la potencialidad de desarrollo; y, 3) relotificar los predios, dentro de un mismo polígono. Estas tres facultades parecerían coincidir con la facultad genérica del ámbito municipal consistente en "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal", otorgada por la fracción V, del artículo 115 constitucional.

144. En la misma línea, el artículo 13 de la LAHT establece que corresponde a los Municipios:

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven; ..."

145. En lo que concierne a las entidades federativas, de la LGAH se extrae que las mismas podrán:

"XV. Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus Municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal; ..."76

⁷⁶ A su vez, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3, fracción I, de la LGAH, "acción urbanística" se define como: "actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo dentro de áreas urbanizadas o urbanizables, tales como subdivisiones, parcelaciones, fusiones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones en general, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano o cuentan con los permisos correspondientes. **Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos.**"



146. De este marco resulta que compete al ámbito municipal la regulación de reservas, usos de suelos y destinos de áreas. Compete también la aprobación de la zonificación de los centros de población dentro de su territorio y que quedarán plasmados en los planes o programas municipales y parciales o cualesquiera deriven, producto del mismo orden competencial.

147. Ahora bien, el artículo impugnado dispone que la facultad de la secretaría para ejecutar proyectos a través de estos polígonos de actuación, asumiendo atribuciones típicamente municipales, se realizará "sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los Ayuntamientos".

148. Por eso, en atención a lo dispuesto por el artículo 10, fracción XV, de la LGAH, es posible interpretar que estas acciones deberán ser previamente convenidas con el Municipio actor. En similares términos se resolvieron las controversias constitucionales 50/2012, 60/2012 y 67/2012 por el Pleno de esta Suprema Corte.

149. En lo que concierne a la tercera facultad prevista por el artículo impugnado, esta Corte considera que, si bien la secretaría carece de competencias para incorporar la constitución de nuevos polígonos en los planes o programas municipales, sí cuenta con facultades para incorporar estos polígonos, dentro de los programas estatales.⁷⁷

150. En virtud de las consideraciones previas, se reconoce la validez del artículo 223 de la LAHT.

G. Promoción ante el Ayuntamiento de estímulos fiscales para incentivar el cumplimiento de los instrumentos del desarrollo urbano

151. El Municipio de Reynosa considera que el artículo 232, al prever que la secretaría promoverá ante los Ayuntamientos el otorgamiento de estímulos fiscales para el cumplimiento de los instrumentos de la planeación del desarrollo urbano, vulnera el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Cons-

⁷⁷ Estos programas contendrán, de acuerdo con el artículo 29, fracción III, inciso c), "la definición de las acciones y de los proyectos estratégicos que permitan su implementación" y "los instrumentos para el cumplimiento y ejecución del programa".



titudin Federal. Argumenta que lo anterior se traduce en una violación de su autonomía hacendaria.

152. Para mayor claridad, se transcribe a continuación el artículo impugnado:

"Artículo 232. La secretaría promoverá ante los Ayuntamientos, y conjuntamente con la Secretaría de Finanzas, el otorgamiento de estímulos fiscales para el cumplimiento de los instrumentos de la planeación del desarrollo urbano, especialmente tratándose de pobladores de bajos ingresos y para quienes se ajusten a acciones determinadas como prioritarias. Los estímulos fiscales se sujetarán a las disposiciones del Código Fiscal del Estado de Tamaulipas. La secretaría, además de los estímulos previstos en el párrafo anterior, podrá promover por sí o con otras instancias otro tipo de estímulos para el cumplimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano."

153. La primera parte del artículo impugnado prevé la facultad de la secretaría de promover ante los Ayuntamientos el otorgamiento de estímulos fiscales para incentivar el cumplimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano, de acuerdo a lo que dispone el Código Fiscal del Estado de Tamaulipas. La segunda parte del artículo impugnado establece que la secretaría podrá promover "otro tipo de estímulos", es decir, estímulos que no tienen carácter fiscal, para el cumplimiento de los instrumentos de planeación.

154. Este Tribunal Pleno advierte que el concepto de invalidez del Municipio actor únicamente está encaminado a controvertir la primera parte del artículo impugnado, puesto que es la que se refiere a estímulos fiscales que son los que podrían afectar la percepción de las contribuciones e ingresos que el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal garantiza a los Municipios.

155. Ahora bien, el artículo 115, fracción IV, párrafos primero y segundo, establecen lo siguiente:

"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:



"...

"**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."

156. De la interpretación del segundo párrafo del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal se desprende una prohibición a las entidades federativas de establecer exenciones o subsidios en favor de persona alguna respecto de las siguientes fuentes de ingresos que la Constitución garantiza a los Municipios: **a)** las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y **b)** los ingresos derivados de la



prestación de servicios públicos a su cargo. Como excepción, se señala que estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, siempre que no sean utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines distintos a su objeto público.

157. La prohibición dirigida a las entidades federativas que establece el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal únicamente hace referencia a exenciones o subsidios, no a estímulos fiscales. Sin embargo, este Tribunal Pleno ha señalado que estas expresiones deben ser interpretadas en un sentido amplio, conforme al cual se prohíbe a las entidades federativas imponer cualquier beneficio tributario o forma liberatoria de pago, con independencia de su denominación.⁷⁸

158. Ello es así, porque la finalidad de esta prohibición es garantizarle a los Municipios ciertas fuentes de ingresos para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades. En otras palabras, lo que se pretende evitar es que la Federación o las entidades federativas priven unilateralmente a los Municipios de recursos garantizados constitucionalmente que éstos requieren para el ejercicio de sus facultades, haciendo nugatoria su autonomía. La Federación y las entidades federativas podrían privar unilateralmente de estos recursos a los Municipios a través de cualquier forma liberatoria de pago de las contribuciones e ingresos a los que se refiere el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal, no sólo a través de exenciones y subsidios.

159. A pesar de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es infundado. El artículo 232 de la LAHT no viola el artículo 115,

⁷⁸ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 44/2003, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE AQUÉLLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1375, así como la tesis jurisprudencial P./J. 34/2002, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ARTÍCULO 10, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE, QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN FISCAL DE NO SUJECCIÓN TRIBUTARIA A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 900.



fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal, puesto que no es una norma impositiva que prive unilateralmente al Municipio de una fuente de ingresos o que autorice a autoridades estatales a hacerlo. Más bien se trata de una norma facultativa que permite a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y a la Secretaría de Finanzas, ambas del Estado de Tamaulipas, a "promover" ante los Municipios el establecimiento de estímulos fiscales para el cumplimiento de los instrumentos de planeación en materia de asentamientos humanos.

160. En otras palabras, se faculta a estas autoridades estatales a gestionar ante los Municipios el que ellos mismos establezcan estos estímulos fiscales. Los Municipios conservan completa autonomía y libertad para negarse a establecer los estímulos fiscales que proponen las autoridades estatales, por lo que no puede considerarse que la norma impugnada afecte la autonomía hacendaria municipal, prive unilateralmente a los Municipios de sus ingresos y, en última instancia, viole el artículo 115 de la Constitución Federal.

161. Cabe mencionar, que este Tribunal Pleno ha reconocido con anterioridad que la prohibición de establecer cualquier forma liberatoria de pago en favor de cualquier persona respecto de las fuentes de ingresos municipales garantizadas por el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Federal, vincula a las entidades federativas, pero no a los Municipios. Considerar lo contrario impediría una mayor participación de los Municipios en la formación de su propia política fiscal, lo que, en vez de contribuir a la finalidad que la disposición constitucional pretende garantizar, reduciría su libertad y autonomía, y restringiría los instrumentos y mecanismos a su disposición para cumplir con sus propósitos y funciones.

162. En efecto, al resolver las controversias constitucionales 81/2008, 84/2008 y 85/2008, este Tribunal Pleno estableció lo siguiente:

"Importa aclarar también que la prohibición contenida en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 está enfocada a las leyes federales o estatales que, sin la intervención del Municipio, restrinjan su libre administración hacendaria mediante figuras que al final provoquen que no se paguen los tributos municipales, por lo que los Municipios no tienen restricciones para otorgar exenciones, subsidios o cualquier forma liberatoria de pago de las contribucio-



nes municipales, si lo estiman conveniente y respetan el marco constitucional que rige en materia tributaria, de tal suerte que al enviar al Congreso Estatal la propuesta de Ley de Ingresos, podrán proponer las exenciones o no sujeción que consideren pertinentes, ya que, se insiste, quienes tienen la prohibición constitucional para preverlas motu proprio son el Congreso Local o Federal, pero éstos sí pueden aprobar las propuestas de reducción, aminoración, exención o no sujeción de las cargas tributarias municipales que planteen los Ayuntamientos, dado que éstos al disponer libremente de su hacienda podrán decretar esos beneficios fiscales."⁷⁹

163. No pasa por desapercibido que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 109/2017,⁸⁰ declaró la invalidez de los artículos 21 Bis-12, 28 Bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León en los que se les facultaba a otorgar subsidios respecto del incremento del impuesto predial, el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos. Sin embargo, resulta necesario señalar que el artículo primero transitorio del decreto 232 por el que se adicionaron estos artículos,⁸¹ el cual también fue declarado inválido, establecía

⁷⁹ Controversia constitucional 81/2008, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de junio de dos mil diez, página 99; controversia constitucional 84/2008, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de 4 de octubre de dos mil diez, pág. 104; y controversia constitucional 85/2008, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de 4 de octubre de 2010, pág. 103. Todas ellas bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

⁸⁰ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, apartándose de consideraciones, Cossío Díaz (ponente), Franco González Salas, con reserva de criterio y con diferencias en las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales, en lo que se refiere a declarar la invalidez de las normas impugnadas. Votaron en contra los Ministros Luna Ramos, únicamente por la invalidez del párrafo último del artículo transitorio primero, Piña Hernández, únicamente por la invalidez del artículo transitorio primero, Medina Mora I., únicamente por la invalidez del párrafo último del artículo transitorio primero, Laynez Potisek, únicamente por la invalidez del artículo transitorio primero y Pérez Dayán, únicamente por la invalidez del párrafo primero del artículo transitorio primero.

⁸¹ **"Primero.** Los Gobiernos Municipales deberán aprobar en sesión de Cabildo la tabla de subsidios a los impuestos y derechos que se otorgarán conforme a este decreto, así como las bases de los mismos y de las devoluciones de los pagos correspondientes al impuesto predial que se hubiesen cobrado con anterioridad, en un término no mayor de siete días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto y no podrán variarse en el transcurso del ejercicio fiscal 2017.

"Una vez publicada la tabla de subsidios y sus bases, será obligatorio otorgar dichos subsidios a todos quienes encuadren en los supuestos de las bases sin necesidad de solicitud expresa del contribuyente."



que los Ayuntamientos deberían aprobar la tabla de subsidios, así como las bases de los mismos y una vez publicadas los Municipios tendrían la obligación de otorgar estos subsidios a todos los contribuyentes que encuadraran en sus supuestos, sin necesidad de solicitud, lo que daba entender que los artículos en realidad sí eran normas impositivas que obligaban al Municipio a otorgar estos subsidios y lo privaban de las fuentes de recursos garantizadas por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

164. A diferencia de los artículos de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, el artículo 232 de LAHT no obliga a los Municipios del Estado de Tamaulipas a aprobar y expedir una tabla de subsidios o estímulos fiscales. De hecho, no le impone a los Municipios obligación alguna y parte de la premisa de su autonomía, pues reconoce que ellos son los únicos facultados para proponer estímulos respecto de las contribuciones por propiedad inmobiliaria, que son las relacionadas con los instrumentos de planeación de asentamientos humanos.

165. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que debe reconocerse la validez del artículo 232 de la LAHT.

H. Omisiones legislativas relativas relacionadas con licencias de uso de suelo, de cambio de suelo, de edificación y de funcionamiento para casinos, centros de apuestas, casas de juego o similares⁸²

⁸² **Artículo 12.** Corresponden a los Ayuntamientos las siguientes atribuciones: ...

"Los Ayuntamientos podrán otorgar licencias para la construcción de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juegos o similares, cualquiera que sea su denominación considerando para ello las compatibilidades de uso de suelo contenidas en los planes y programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de los Municipios, donde quedaran estos de manera exclusiva para corredores urbanos compatibles con estos destinos; debiendo observar y cumplir con todas las condiciones que establezca el Reglamento de Construcciones del Estado de Tamaulipas en función de intensidades de construcción, espacios de estacionamiento, contar con accesibilidad universal, cumplir con las medidas necesarias de seguridad, ambiental, y cubrir todos los requisitos legales para su funcionamiento que establece la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas así como la Ley Reglamentaria para el Establecimiento de Bebidas Alcohólicas."

Artículo 190. Todas las acciones de cambio de uso de suelo deberán de ser congruentes con los planes o programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y considerar criterios para el desarrollo urbano de las ciudades, su dinámica de crecimiento, capacidad de servicios, y redensificación de suelos para tener ciudades más compactas.

"Habiendo cumplido satisfactoriamente con los requisitos el Municipio tendrá 30 días naturales para resolver y otorgar la resolución de trámite al peticionario, este elaborará una resolución definitiva en



166. El Municipio actor plantea que el artículo 12, penúltimo párrafo, de la LAHT es inconstitucional, pues establece que los Ayuntamientos cuentan con facultades para expedir licencias para la construcción de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juegos o similares, pero omite señalar que también tiene facultades para expedir licencias de uso de suelo, de cambio de suelo, de edificación y de funcionamiento respecto de este tipo de establecimientos.

167. Asimismo, argumenta que los artículos 190, 192 y 200 de la LAHT son inconstitucionales, pues, al regular las licencias de funcionamiento y uso de suelo, omiten prever la facultad del Ayuntamiento de otorgar estas licencias para casinos, centros de apuestas, casas de juego o similares.

la que podrá autorizar o negar la solicitud, en caso de ser favorable se realizará el pago correspondiente de los derechos otorgados para el cambio de uso de suelo conforme lo establezca de manera legal la Ley de Ingresos Municipales."

"Artículo 192. La licencia de uso de la edificación será expedida mediante acuerdo fundado y motivado, por la autoridad municipal, de conformidad con esta ley, y el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

"En ningún caso se expedirán licencias de uso de la edificación para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

"La licencia de uso de la edificación tiene por objeto:

"I. Determinar el uso de suelo del predio en que se ubica la edificación;

"II. Señalar la ocupación máxima de construcción;

"III. Aplicar las normas urbanísticas y lineamientos de diseño urbano establecidos en los planes o programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano vigentes, así como las de preservación natural y protección al ambiente;

"IV. Determinar la función específica o giro particular de la edificación; y,

"V. Señalar la distribución de áreas correspondientes. Tratándose de fraccionamientos o condominios previamente autorizados, deberá solicitarse posteriormente por el interesado, la autorización de uso de la edificación sólo para aquellas que difieran del uso habitacional, ya que éste será otorgado en la autorización del proyecto ejecutivo correspondiente."

"Artículo 200. La licencia de funcionamiento es el documento que emite la autoridad municipal, de conformidad con esta ley, y en congruencia con el plan o programa aplicable, reglamentos municipales, y por haber cumplido con los requerimientos técnicos que la autoridad solicite para su cumplimiento, verificando que las condiciones de la construcción habilitada sean las adecuadas para su operación, y toda vez que se haya cumplido satisfactoriamente con los requisitos legales, técnicos y con las normas de seguridad e higiene para entrar en funcionamiento al público.

"En ningún caso se expedirán licencias de funcionamiento para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

"La visita de verificación es para verificar la viabilidad de funcionamiento y seguridad de las instalaciones previstas para su entrada en operación."



168. Ahora bien, el Municipio actor reconoce que la LAHT sí regula las licencias y permisos de acciones urbanísticas. De hecho, en el título décimo tercero de la LAHT titulado "Las autorizaciones de uso de suelo, cambio de uso de suelo, de la edificación, licencia de funcionamiento, y construcción", conformado por los artículos 185 a 202 de la ley, se regulan los procedimientos y requisitos que deben cumplir el certificado de uso de suelo, las autorizaciones de cambio de uso de suelo, la licencia de uso de la edificación, la licencia de construcción y la licencia de funcionamiento y se establece que su expedición le corresponde a los Ayuntamientos.

169. El Municipio actor más bien plantea que, exceptuando la licencia de construcción, la LAHT omite regular de manera específica las licencias de uso de suelo, cambio de suelo, edificación y funcionamiento de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juegos y sus equivalentes. Sin embargo, contrariamente a lo que asume el Municipio actor, las entidades federativas no están obligadas a regular de forma diferenciada y específica las licencias correspondientes a los casinos, casas de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos.

170. Confirma lo anterior el hecho de que ningún artículo de la Constitución hace referencia a las licencias o autorizaciones municipales relativas a casinos, casas de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos, así como que no hay ninguna mención de estos establecimientos o actividades en la LGAH. En consecuencia, estos instrumentos normativos no establecen normas específicas para este tipo de licencias, ni obligan a las entidades federativas a realizar una regulación diferenciada de las mismas.

171. Así, no puede considerarse que la Legislatura Local haya incurrido en una omisión legislativa de ejercicio obligatorio por el hecho de no haber regulado en la LAHT y específicamente en sus artículos 12, penúltimo párrafo, 190, 192 y 200, las autorizaciones y licencias de uso de suelo, cambio de suelo, edificación y funcionamiento de casinos, casas de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos.⁸³

⁸³ En relación con los tipos de omisiones legislativas, véase la tesis P./J. 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.



172. Independientemente de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que, contrariamente a lo que asume el Municipio actor, la LAHT no le impide expedir estas autorizaciones y licencias. El artículo 12 de la LAHT establece que los Ayuntamientos pueden otorgar licencias para la construcción de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos, sin prohibir el otorgamiento de otro tipo de licencias y autorizaciones en relación con estos establecimientos.

173. Por su parte, los artículos 185, 186, 192 y 200 del título décimo tercero de la LAHT, en lo que resulta relevante para este caso, establecen lo siguiente:

"Artículo 185. El certificado de uso de suelo será expedido mediante acuerdo fundado y motivado por la autoridad municipal, de conformidad con esta ley y lo establecido en el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, en lo aplicable y, en el plan o programa de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. En ningún caso se expedirán licencias de uso de suelo para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

"El certificado de uso de suelo tiene por objeto:

"I. Determinar el uso de suelo de un predio;

"II. Aplicarlas (sic) normas y lineamientos de diseño urbano establecidas en los planes o programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano vigentes, así como las de preservación natural y protección al ambiente; y,

"III. Determinar los estudios aplicables que deberá elaborar y presentar el interesado en materia de impacto vial, ambiental u otros."

"Artículo 186. Los Municipios en el ámbito de su competencia podrán autorizar cambios de uso de suelo para acciones tendientes a fines comerciales, administración y oficinas de bajo impacto y de servicios, con excepción de los usos en específico para gasolineras, gaseras, bodegas que contengan material peligroso, estación de transferencia de residuos peligrosos de traslado, mudanza y paquetería, rastros, los servicios destinados a la educación, estancias y cen-



tros de atención y cuidado infantil, cuando no cuenten con el dictamen de impacto urbano expedido por la secretaría y, además no se reúnan los requisitos de seguridad en instalaciones, no se cuenten con espacios de servicio para estacionamiento, y puedan ocasionar conflictos viales dependiendo de la zona en que se pretenda realizar este tipo de actividades.

"En ningún caso se expedirán certificados de uso de suelo para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales. ..."

"Artículo 192. La licencia de uso de la edificación será expedida mediante acuerdo fundado y motivado, por la autoridad municipal, de conformidad con esta ley, y el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

"En ningún caso se expedirán licencias de uso de la edificación para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

"La licencia de uso de la edificación tiene por objeto:

"I. Determinar el uso de suelo del predio en que se ubica la edificación;

"II. Señalar la ocupación máxima de construcción;

"III. Aplicar las normas urbanísticas y lineamientos de diseño urbano establecidos en los planes o programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano vigentes, así como las de preservación natural y protección al ambiente;

"IV. Determinar la función específica o giro particular de la edificación; y,

"V. Señalar la distribución de áreas correspondientes. Tratándose de fraccionamientos o condominios previamente autorizados, deberá solicitarse posteriormente por el interesado, la autorización de uso de la edificación sólo para aquellas que difieran del uso habitacional, ya que éste será otorgado en la autorización del proyecto ejecutivo correspondiente."



"Artículo 200. La licencia de funcionamiento es el documento que emite la autoridad municipal, de conformidad con esta ley, y en congruencia con el plan o programa aplicable, reglamentos municipales, y por haber cumplido con los requerimientos técnicos que la autoridad solicite para su cumplimiento, verificando que las condiciones de la construcción habilitada sean las adecuadas para su operación, y toda vez que se haya cumplido satisfactoriamente con los requisitos legales, técnicos y con las normas de seguridad e higiene para entrar en funcionamiento al público.

"En ningún caso se expedirán licencias de funcionamiento para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales. ..."

174. De la transcripción anterior se advierte que los artículos facultan en términos amplios al Municipio para expedir las licencias y autorizaciones de uso de suelo, cambio de suelo, uso de edificación y funcionamiento, sin condicionar ello a la función específica o giro particular del inmueble en cuestión. Como única excepción, los artículos prohíben la expedición de estas licencias y autorizaciones para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales; actos que no son inherentes a los casinos, centros de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos.

175. Por todo lo anterior, debe concluirse que el concepto de invalidez es infundado, al basarse en las premisas falsas de que la Legislatura Estatal estaba obligada a regular de manera específica las licencias y autorizaciones de acciones urbanísticas relativas a casinos, centros de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos, así como de que las normas de la LAHT no permiten al Municipio la expedición de estas licencias o autorizaciones.

176. En consecuencia, debe reconocerse la validez de los artículos 12, penúltimo párrafo, 192, 196 y 200 de la LAHT.

IX. Decisión

177. Se declara la invalidez del artículo 4, fracción V, en su porción normativa "inalienable, intransmisible", así como del artículo 156, fracción II, en sus



porciones normativas "inalienable,", "e intransmisible", y "Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento."

178. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las declaratorias de invalidez de las porciones normativas de los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la LAHT surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Tamaulipas.

179. De acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal, los efectos de la declaratoria de invalidez se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor.⁸⁴

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 41, 61 y 72 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha

⁸⁴ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281.



entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 4, fracción XXXII, 5, fracciones XI y XII, 6, 11, fracción XXI, 12, fracción XXXVI y párrafo penúltimo, 19, 20, 21, 33, 38, 42, 43, 62, fracción XIII, 64, 190, 192, 200, 223 y 232 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve, por las razones expuestas en el apartado VIII, subapartados A, C, D, E, F, G y H, de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 4, fracción V, en su porción normativa "inalienable, intransmisible", y 156, fracción II, en sus porciones normativas "inalienable", "e intransmisible" y "como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el apartado VIII, subapartado B, de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos respecto del Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas, en los términos precisados en el apartado IX de este fallo.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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 I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia –consistente en: 1) desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, y 2) desestimar la causa de improcedencia esgrimida por el Poder Legislativo del Estado–.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en: 3) sobreseer de oficio respecto de los artículos 41, 61 y 72 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con algunas razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con algunas reservas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado preliminar. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de la afirmación de que no se hicieron valer cuestiones competenciales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado "Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor", en su inciso a), consistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracción XXI, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de la afirmación de que no se hicieron valer cuestiones competenciales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado "Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor", en su inciso b), consistente en reconocer la validez de los artículos 5, fracciones XI y XII, y 6 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado



A, denominado "Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor", en su inciso c), consistente en reconocer la validez del artículo 12, fracción XXXVI, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo ciento setenta y cuatro, Franco González Salas con reserva de criterio sobre la procedencia de las controversias constitucionales contra las omisiones legislativas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado H, denominado "Omisiones legislativas relativas relacionadas con licencias de uso de suelo, de cambio de suelo, de edificación y de funcionamiento para casinos, centros de apuestas, casas de juego o similares", consistente en reconocer la validez de los artículos 12, párrafo penúltimo, 190, 192 y 200 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus subapartados C, denominado "Conformación del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", y G, denominado "Promoción ante el Ayuntamiento de estímulos fiscales para incentivar el cumplimiento de los instrumentos del desarrollo urbano", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 19, 20, 21 y 232 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial



y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado "Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor", en su inciso d), consistente en reconocer la validez del artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. La Ministra Ríos Farjat votó en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado D, denominado "Conformación de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano", consistente en reconocer la validez de los artículos 38 y 43 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado "Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del



Municipio actor", en su inciso e), consistente en reconocer la validez del artículo 42 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas por razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones diversas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado E, denominado "Discrepancias entre lo dispuesto por la LGAH y la LAHT en relación con las conurbaciones y el plazo para expedir o adecuar Planes o Programas de Desarrollo Urbano", consistente en reconocer la validez del artículo 62, fracción XIII, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado E, denominado "Discrepancias entre lo dispuesto por la LGAH y la LAHT en relación con las conurbaciones y el plazo para expedir o adecuar Planes o Programas de Desarrollo Urbano", consistente en reconocer la validez del artículo 64 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se sumaron los Ministros Esquivel Mossa y Franco González Salas para conformar voto de minoría, con la anuencia de aquél.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos ciento cuarenta y cuatro y ciento cuarenta y cinco, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado F, denominado "Invasión de competencias en materia de zonificación", consistente en reconocer la validez del artículo 223 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, denominado "Inalienabilidad de los bienes que los fraccionadores deben donar al Municipio", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción V, en su porción normativa "inalienable, intransmisible", y 156, fracción II, en sus porciones normativas "inalienable", "e intransmisible" y "Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a los efectos de invalidez respectivos, Franco González Salas, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta efectos únicamente entre las partes, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

En relación con el punto resolutive quinto:

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

El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente genérico.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 141/2019.

En sesión celebrada el cuatro de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para esa entidad federativa.



En dicha acción, voté a favor de la mayoría de las decisiones adoptadas por el Pleno de este Alto Tribunal, en algunos casos de manera concurrente, por lo que a continuación, me permito exponer las razones por las que compartí algunas de las conclusiones alcanzadas.

De manera preliminar, en la sentencia materia de este voto jurisdiccional se expuso el contenido y alcances del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal y los precedentes que ha resuelto la Suprema Corte en relación con la materia de asentamientos humanos.

Al respecto, **estoy de acuerdo** con el estudio preliminar y metodología de análisis que se asumió en la sentencia, pues, básicamente, reitera el criterio que aprobamos en las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009¹ –resueltas por unanimidad de once votos, el treinta y uno de marzo de dos mil once, con las que yo estuve de acuerdo–.

En aquella ocasión, y del mismo modo en que he votado en otros precedentes –por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 123/2015² y las controversias constitucionales 83/2015 y 84/2015³ sobre el Código Urbano del Estado de Jalisco, resueltas el siete y ocho de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos–, coincido en que la materia de asentamientos humanos es concurrente entre la Federación, los Estados y Municipios.

Siguiendo esos precedentes y del mismo modo en que ahora se hizo en la sentencia, es necesario acudir a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano –publicada el veintiocho

¹ Controversia constitucional 94/2009, resuelta por el Pleno el 31 de marzo de 2011, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia, Aguilar Morales y presidente Silva Meza.

² Acción de inconstitucionalidad 123/2015, resuelta el 7 de mayo de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, en el sentido de aprobar un estudio previo similar al que ahora se analiza en esta controversia.

³ Controversias constitucionales 83/2015 y 84/2015, resueltas el 8 de mayo de 2018, por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al marco jurídico aplicable, que es similar al que ahora se analiza en esta controversia. La Ministra Luna Ramos votó en contra.



de noviembre de dos mil dieciséis–, ya que esta ley general establece la concurrencia entre los órdenes de gobierno respecto de la planeación, ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos, así como la congruencia y participación de los tres niveles de gobierno en relación con los centros de población y asentamientos humanos.

De este modo, considero –al igual que lo hizo la mayoría– que ésta es la metodología que nos debe guiar al analizar este tipo de controversias, por lo que las razones que a continuación expondré y por las que coincidí en algunos puntos y disentí en otros, descansan sobre las bases competenciales y de concurrencia que antes referí.

Dicho lo anterior, me permito expresar mi opinión en torno a los siguientes temas que fueron abordados en la sentencia:

1. Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor (tema A).

En este apartado se agruparon los cinco conceptos de invalidez que se consideraron infundados porque el Municipio actor no cuenta con interés legítimo para impugnar la constitucionalidad de las normas cuestionadas –por no acreditar un agravio a la esfera competencial del Municipio–.

Básicamente, las razones que dan sustento a este apartado siguen la jurisprudencia del Tribunal Pleno respecto a lo que se ha sostenido: que las controversias constitucionales no son medios para controlar la constitucionalidad de normas que no estén vinculadas con la esfera competencial de la parte promovente.

Siguiendo esa metodología, en la sentencia se reconoció la validez de los artículos 4, fracción XXXII, 11, fracción XXI; 5, fracciones XI y XII, 6; 12, fracción XXXVI; 33 y 42, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, por no encontrarse acreditada alguna violación competencial en la esfera de atribuciones del Municipio demandante. Adicionalmente, en la sentencia se expusieron otras consideraciones para sostener que las normas impugnadas en este apartado no vulneran la autonomía municipal.

Si **bien estoy de acuerdo** con la sentencia en cuanto a reconocer la validez de las normas señaladas, me permito justificar las razones de mi voto, porque **no en todos los casos comparto la afirmación** referente a que el Municipio de-



mandante no hizo valer argumentos competenciales en contra de su esfera de atribuciones.

En primer lugar, quiero señalar que **estoy de acuerdo con la metodología o estándar** que se realiza en este apartado, consistente en que se calificarán como infundados aquellos argumentos planteados por el Municipio actor en los que impugne normas que no generen una afectación en su esfera competencial o que no estén vinculadas con las atribuciones del Municipio.

Este planteamiento ya ha sido abordado en otras ocasiones por el Tribunal Pleno, incluso cuando resolvimos la controversia constitucional 50/2012⁴ –aprobada el seis de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos– yo estuve de acuerdo en que la controversia constitucional tiene por objeto principal la tutela del ámbito de atribuciones que la Constitución General confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, los entes legitimados para acudir a esta vía de protección constitucional únicamente pueden impugnar las normas o actos que sean susceptibles de generarles una afectación en su esfera de competencias –claro, entendiendo esa afectación en un sentido amplio y admitiendo la suplencia de la deficiencia de la queja–.

Conforme a la jurisprudencia de este Pleno –P./J. 83/2001⁵–, en controversia constitucional, el accionante debe plantear la existencia de un agravio en su perjuicio, es decir, debe acreditar una afectación en la esfera de atribuciones de los poderes u órganos legitimados. Ese interés se actualiza cuando la norma o conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve.

Del mismo modo, hemos sostenido –P./J. 42/2015 (10a.)⁶– que, como regla general, no toda violación constitucional puede analizarse en la vía de controversia

⁴ Controversia constitucional 50/2012, resuelta por el Pleno, el 6 de junio de 2016, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (ponente), Luna Ramos, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto a declarar infundados los conceptos de invalidez planteados por el Municipio de Querétaro, en los que no se acredita la afectación a una facultad municipal.

⁵ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.". Registro digital: 189327. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, P./J. 83/2001.

⁶ "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."



constitucional, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional.

Así, hemos adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y hemos establecido que con la emisión del acto o norma general impugnados debe existir, cuando menos, un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, aceptando la metodología antes anunciada, **estoy de acuerdo en reconocer la validez** de las normas impugnadas –revisadas en este tema–. Sin embargo, **me aparto** de las consideraciones por las que se afirma que los conceptos de invalidez planteados en torno a los artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracción XXI; 5, fracciones XI y XII, 6 y 12, fracción XXXVI, de la ley local impugnada, no se encaminan a evidenciar una vulneración en las competencias del Municipio actor, pues –como lo precisaré más adelante–, desde la lectura que yo hago de la demanda me parece que el Municipio sí plantea diversas invasiones competenciales.

Siguiendo este orden de ideas, **convengo con la sentencia** en que las normas anteriores son constitucionales, pero únicamente por las razones que, a mayor abundamiento, se esgrimen en la sentencia, consistentes en que las normas no vulneran la autonomía municipal.

Desde mi perspectiva, en el caso de los artículos citados en líneas previas, el Municipio sí hizo valer una afectación a su ámbito de competencias, como a continuación explicaré.

- **Artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracción XXI,⁷ de la ley local de asentamientos humanos.** Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el

⁷ **Artículo 4 (Ley local).** "Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"... **XXXII.** Dictamen de congruencia: Es el documento mediante el cual la secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente ley y las políticas establecidas en el sistema estatal."

Artículo 11 (Ley local). "Corresponden a la secretaría las siguientes atribuciones:



Municipio promovente sí plantea una vulneración en su esfera competencial, pues sostiene que las normas no son armónicas con lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano porque señalan que para emitir el dictamen de congruencia mediante el cual la Secretaría de Desarrollo Urbano evalúa y califica los programas de desarrollo urbano, no se somete a la ley general ni a las políticas nacionales, lo que implica, desde su perspectiva, que generará arbitrariedad en su perjuicio.⁸

No obstante, **coincido** en que el concepto de invalidez planteado es infundado, pero por las razones que se exponen en la sentencia a mayor abundamiento, consistentes en que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece la coherencia y racionalidad que obliga a las entidades federativas a ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial, por lo que esta línea de ajuste y congruencia se ve reflejada en la legislación y programas que conforman el sistema estatal y permea en el orden municipal a través del dictamen de congruencia y, eventualmente, de las verificaciones.

Además, el Municipio promovente parte de una premisa equivocada, pues de acuerdo con el artículo 5 de la ley general,⁹ toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo 4 de la propia ley general, sin importar el orden de gobierno de donde emana.

"... **XXI.** Verificar que las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos se sujeten y sean congruentes con el sistema estatal y esta ley."

⁸ El Municipio actor señaló en su demanda lo siguiente: "... el Poder Legislativo sujeta a mi representado [Municipio] en el examen de congruencia de un programa o plan municipal, a las políticas establecidas en la Ley Estatal y a las políticas establecidas en el sistema estatal, de lo que se infiere, que la ley estatal no se ajusta a lo establecido en la ley general ... la legislación estatal no se ajusta a la concurrencia que debe existir en dichas materias [asentamientos humanos], sino que sólo las limita a las políticas del Estado, dejando a mi representado a merced de lo que se establezca en las políticas del Estado, al momento de que emita un dictamen de congruencia ... lo que produce que mi representado [Municipio] se sujete sólo al escrutinio del Estado, lo que acarrea que dichos dictámenes no vayan a ser ajustados a derecho, y se vayan a emitir de manera arbitraria, por lo que mi representado estaría a merced de los criterios que adopte el Estado, con base sólo en sus políticas."

⁹ **Artículo 5 (Ley general).** "Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."



Incluso, de conformidad con el artículo 5, fracción IV, de la Ley de Asentamientos Humanos de Tamaulipas,¹⁰ la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a una serie de principios, entre los cuales está el de coherencia y racionalidad que ordena adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales.

• **Artículos 5, fracciones XI y XII, y 6, de la ley local de asentamientos humanos.**¹¹

En oposición a lo sostenido en la sentencia, estimo que el Municipio sí planteó una vulneración en su esfera de competencias, pues argumentó que con las normas impugnadas resiente una afectación, pues a su juicio, la autoridad demandada impondría mayores requisitos al Municipio al momento en que le revisara los planes y programas de *asentamientos humanos y desarrollo urbano, lo que colocaría al Municipio en una situación de sometimiento de la autoridad estatal.*

No obstante, **también coincido** en que las normas **son constitucionales**, pero por las razones que se exponen en la sentencia a mayor abundamiento, consistentes en que las entidades federativas mantienen su facultad originaria, en

¹⁰ **Artículo 5 (Ley local).** "La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

"... IV. Coherencia y racionalidad: adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos."

¹¹ **Artículo 5 (Ley local).** "La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

"...

"**XI.** El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, procurando el desarrollo sustentable y la conservación del equilibrio ecológico, estableciendo zonas de veda, parques naturales y jardines, tomando las medidas necesarias para evitar y controlar la erosión; y,

"**XII.** La reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción hacia áreas o predios aptos para el desarrollo urbano."

Artículo 6 (Ley local). "Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."



conurrencia con el orden federal, lo que les permite aumentar los contenidos dispuestos por la propia ley general, adecuándolos a su propia realidad, como ocurre con la adición de principios que guían la planeación, regulación y gestión de asentamientos humanos.

De esta manera, el hecho de que el legislador local añada contenidos relacionados con el desarrollo legislativo en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, no es inconstitucional.

Asimismo, en el artículo 5 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹² se establece que todas las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberán observar los principios señalados en el artículo 4 de la ley general, sin importar el orden de gobierno de donde emana.

Desde mi entendimiento, lo que se ordena en esa ley marco es que las políticas públicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano acaten un mínimo de principios, sin que ello impida que el legislador local los desarrolle o, incluso, amplíe, siempre y cuando no vulnere los derechos humanos o contravenga las bases y principios de la Constitución y de la ley general.

• **Artículo 12, fracción XXXVI, de la ley local de asentamientos humanos.**¹³

Tampoco coincido en que el Municipio no cuestionara esta norma por vulnerar sus atribuciones competenciales y que, por el contrario, únicamente pretenda la tutela de un derecho humano a la seguridad jurídica con el que no cuentan las autoridades. Para mí, el Municipio actor sí tiene legitimación para cuestionar en esta vía la constitucionalidad de una norma bajo el argumento de que le genera inseguridad jurídica al no ser clara, pues esa supuesta vaguedad en el enunciado normativo sí puede generar una afectación en la esfera jurídica del Municipio.

¹² **Artículo 5 (Ley general).** "Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."

¹³ **Artículo 12 (Ley local).** "Corresponden a los Ayuntamientos las siguientes atribuciones: "... **XXXVI.** Validar ante la autoridad competente del Estado, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



Sin embargo, superando este punto, estoy de acuerdo con las razones que se exponen a mayor abundamiento en la sentencia, consistentes en que las normas impugnadas no generan inseguridad jurídica respecto a cuál es la autoridad estatal ante la que el Municipio debe validar la congruencia, coordinación y ajuste de los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano.

En este sentido, **coincido** en que no existe inseguridad jurídica porque –como se expresa en la sentencia– a partir de una interpretación sistemática de la propia Ley de Asentamientos Humanos de Tamaulipas, es posible advertir que la autoridad estatal competente para determinar la congruencia, coordinación y ajuste de los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas. Lo anterior, porque en los artículos 11, fracción XXXIV, y 74 de la ley local,¹⁴ se establece que esa secretaría es la encargada de elaborar los dictámenes de congruencia de los programas municipales, parciales, sectoriales, o de centro de población respecto del programa estatal o del programa metropolitano en su caso.

En este sentido, aunque estoy de acuerdo en que los conceptos de invalidez hechos valer en contra de los artículos 4, fracción XXXII, 11, fracción XXI; 5, fracciones XI y XII, 6; 12, fracción XXXVI; 33 y 42, de la Ley de Asentamientos Humanos, son infundados, **únicamente coincido con ese argumento** –principal en la sentencia, consistente en la ausencia de una afectación en las competencias del Municipio– en el caso de los artículos 33 y 42 de la ley local.

2. Discrepancias entre lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la Ley local en

¹⁴ **Artículo 11 (Ley local).** "Corresponden a la secretaría las siguientes atribuciones:

"...

XXXIV. Emitir dictamen de congruencia de los programas municipales, parciales, sectoriales, o de centro de población respecto del programa estatal o del programa metropolitano en su caso; así como de los cambios propuestos de uso de suelo que modifiquen dichos planes y programas para su posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado."

Artículo 74 (Ley local). "Los programas parciales serán elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados por los Ayuntamientos, previo dictamen de congruencia emitido por la secretaría. Estos podrán convenir con el Estado, la coordinación para su elaboración o la recepción de apoyos para ese mismo efecto."



relación con las conurbaciones y el plazo para expedir o adecuar planes o programas de desarrollo urbano (Tema E).

En este apartado se reconoció la validez de los artículos 62, fracción XIII y 64 de la Ley de Asentamientos Humanos de Tamaulipas¹⁵ y se sostuvo que contrario a lo aducido por el accionante, el hecho de que en este caso las normas locales no repliquen exactamente lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos no implicaba su inconstitucionalidad.

En el caso, **estuve de acuerdo** en reconocer la validez de los preceptos impugnados, pero por razones distintas y al tenor de una interpretación conforme en cuanto al artículo 62, fracción XIII.

Lo anterior, pues como lo he referido con anterioridad –por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 123/2015¹⁶ y las controversias constitucionales 83/2015 y 84/2015¹⁷ sobre el Código Urbano del Estado de Jalisco–, la materia de asentamientos humanos es **concurrente** entre la Federación, los Estados y Municipios, por lo que es necesario acudir a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano –publicada el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis–, ya que esta ley general establece la concurrencia entre los órdenes de gobierno respecto de la planeación, ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos, así

¹⁵ **Artículo 62 (Ley local)**. "Los programas de las zonas metropolitanas, deberán tener: "... XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana."

Artículo 64 (Ley local). "Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas, los Municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de seis meses para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana correspondiente."

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 123/2015, resuelta el 7 de mayo de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, en el sentido de aprobar un estudio previo similar al que ahora se analiza en esta controversia.

¹⁷ Controversias constitucionales 83/2015 y 84/2015, resueltas el 8 de mayo de 2018, por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al marco jurídico aplicable, que es similar al que ahora se analiza en esta controversia. La Ministra Luna Ramos votó en contra.



como la congruencia y participación de los tres niveles de gobierno en relación con los centros de población y asentamientos humanos.

En este sentido, considero que en el artículo 62, fracción XIII, de la ley local indebidamente excluyen a las "conurbaciones", pues en esta norma se prevé que los programas de las zonas metropolitanas deberán tener, entre otros, la metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana, sin contemplar en este inciso a las "conurbaciones" como sí lo hace la ley general en el artículo 3, fracción IX.

De esta manera, desde mi perspectiva, el Municipio tiene razón en que, a diferencia de la ley general, en la Ley de Asentamientos Humanos de Tamaulipas se regula deficientemente la conformación de los programas que integran el Sistema Estatal de Planeación e Información Geográfica para el Desarrollo Urbano de esa entidad federativa, pues únicamente se regula la naturaleza y conformación de las "zonas metropolitanas" excluyendo a las "conurbaciones".

En la sentencia se afirma que de una primera lectura podría pensarse que se trata de figuras con consecuencias jurídicas distintas, pero en realidad no existe un menoscabo en las atribuciones municipales, pues en la ley general se les da un tratamiento como figuras equiparables.

Al respecto, **no estoy de acuerdo** con los argumentos contenidos en la sentencia (párrafos 126, 127, 128 y 129), pues para mí las "zonas metropolitanas" y las "conurbaciones" son dos figuras distintas desde el plano teórico y también desde la perspectiva legal, conforme lo dispone la ley general.

En el artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹⁸ se distingue entre "conurbación" y "zona metropolitana", entendiendo a la primera como una continuidad física y demográfica

¹⁸ **Artículo 3 (Ley general).** "Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

IX. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población;

"...

XXXVII. Zona metropolitana: Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional."



que se forma con dos o más centros de población, mientras que la "zona metropolitana" es una figura más elaborada, pues se define como aquellos centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.

De esta manera, para mí se trata de dos figuras distintas e incluso en el derecho urbanístico se contemplan de forma diferenciada:¹⁹ las "zonas conurbadas" o "conurbaciones" son aquellos fenómenos por los que una gran ciudad, al expandirse, confunde sus límites con los de otros núcleos de población circundantes. Mientras que las "zonas metropolitanas" son estructuras más complejas que las "conurbaciones" –incluso pueden integrarse por "conurbaciones"– y consisten en un área central que contiene un núcleo de población grande al que se adhieren las comunidades adyacentes que tienen un alto grado de integración social y económica con esos centros.

De esta manera, si bien el sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos no exige que el legislador replique al pie de la letra las regulaciones contempladas en la ley general, sí implica que las bases y principios contenidos en la legislación marco sean respetados por el legislador local.

En este sentido, me parece que la ley general sí establece en el artículo 36, fracción I, que se trata de dos figuras que deben integrarse en la regulación de los asentamientos humanos, pues señala que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, "la gestión de las zonas metropolitanas o conurbadas se efectuará a través de ...: una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate".

Por lo anterior, es acertado lo sostenido por el demandante respecto a que la legislación local excluye a las "conurbaciones". Sin embargo, como se refiere en la sentencia, en la ley general no se advierte que esa distinción implique consecuencias jurídicas diferenciadas, de manera que, **para mí, el artículo 62, fracción XIII, impugnado, es constitucional bajo la interpretación que he expresado** y que, incluso, quiero hacer extensiva al resto del ordenamiento local en forma transversal y, en particular, al artículo 48, fracción III, de la ley local de asentamientos humanos, en el que se establece que el Sistema Estatal de Planeación e Información Geográfica para el Desarrollo Urbano se

¹⁹ Vid. Santiago Campos, Gonzalo, "Zona metropolitana: una nueva forma de administración", documento de trabajo publicado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



integra, entre otros, por los programas de las "zonas metropolitanas" –excluyendo a las "conurbaciones"–.

Finalmente, **coincido** con la sentencia en reconocer la validez del artículo 64, pues en este caso me parece que el legislador local tenía libertad de configuración para fijar los plazos para que los Municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones, expidan o adecúen sus planes o programas de desarrollo urbano.

En este caso particular, el sistema de concurrencias en materia de asentamientos humanos tampoco exige que el legislador replique al pie de la letra las regulaciones contempladas en la ley general, salvo en los supuestos que así sea definido en dicha ley marco a partir de bases y principios.

Al respecto, en el artículo 33 de la ley general²⁰ se determinó que "*las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley [general]*".

En este sentido, la Constitución y la ley general permiten establecer válidamente plazos diferenciados para la expedición de los programas de zonas metropolitanas ubicadas exclusivamente dentro del territorio estatal.

Por tanto, con base en las consideraciones de este voto concurrente, **estoy de acuerdo con la sentencia** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas; y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con número de registro digital: 2010668.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁰ **Artículo 33 (Ley general).** "Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los gobiernos federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."



Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 141/2019.

En la presente controversia constitucional el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, impugnó diversos preceptos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, al estimarlos violatorios de su ámbito competencial reconocido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las facultades concurrentes que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano fueron establecidas a su favor en la propia Constitución y en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

La sentencia reconoce la validez de distintos preceptos impugnados y declara la invalidez de otros, tal como se advierte en los apartados identificados con las letras A, B, C, D, E, F, G y H del estudio de fondo.

En la sesión respectiva, al examinarse la constitucionalidad del artículo 223 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas,¹ manifesté estar de acuerdo con el reconocimiento de validez propuesto, pero con consideraciones adicionales, las cuales haré valer en el presente voto concurrente, en los siguientes términos.

El precepto impugnado antes señalado establece tres facultades distintas para la secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas (en adelante secretaría), las cuales son las siguientes:

1. Determinar polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada.

¹ **Artículo 223.** La secretaría podrá determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada, con base en los estudios que para tal efecto se elaboren. Para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación, la secretaría sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los Ayuntamientos, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el polígono, para generar una nueva división. La secretaría podrá incorporar la constitución de polígonos de actuación en los planes o programas respectivos.



2. Ejecutar proyectos a través de estos polígonos.
3. Incorporar la constitución de los polígonos de actuación en los planes o programas respectivos.

Ahora, el Municipio demandante en su demanda de controversia constitucional alegó que el precepto legal antes mencionado es contrario al artículo 115, fracción V, de la Constitución General, porque invade sus facultades exclusivas en materia de zonificación de los centros de población al permitir al Ejecutivo Local, por medio de la secretaría respectiva, de determinar la constitución de polígonos de actuación, así como realizar en esos polígonos actos de relocalización de los usos y destinos del suelo, intercambio de potencialidad de desarrollo y relotificación de predios.

Precisado lo anterior, estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez del artículo controvertido, para lo cual resulta válido contrastarlo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, ya que este ordenamiento constituye un parámetro de regularidad que en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General,² tiene por objeto el establecimiento de la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

En ese orden de ideas, debe destacarse que del artículo 41 de la ley general de la materia³ se advierte que las entidades federativas y los Municipios promoverán la elaboración de programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y

² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"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;"

³ "Artículo 41. Las entidades federativas y los Municipios promoverán la elaboración de programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.

"Dichos programas parciales serán regulados por la legislación estatal y podrán integrar los planteamientos sectoriales del desarrollo urbano, en materias tales como: centros históricos, movilidad, medio ambiente, vivienda, agua y saneamiento, entre otras."



conservación de los centros de población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.

De lo anterior se sigue que la constitución de polígonos no es una facultad exclusiva de los Municipios, sino una facultad concurrente en la que participan tanto las entidades federativas como los Municipios con la finalidad de llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.

La concurrencia advertida es congruente con lo establecido en los artículos 205 y 233 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas,⁴ en cuanto a que la constitución de los polígonos de actuación por parte de la secretaría deberá hacerse en coordinación con el ayuntamiento correspondiente.

Asimismo, la facultad conferida a la secretaría para ejecutar proyectos a través de los polígonos de actuación referidos no afecta el ámbito competencial del demandante reconocido en la fracción V del artículo 115 de la Constitución General,⁵ relativas a la formulación, aprobación y administración de la zonifi-

⁴ **"Artículo 205.** Se podrán determinar áreas o zonas aptas para aplicar instrumentos de fomento para el desarrollo urbano. Para tal efecto, el Estado, en coordinación con el Ayuntamiento correspondiente, podrá autorizar la delimitación de polígonos para la ejecución de proyectos en las siguientes áreas:

"... "

"Artículo 233. La secretaría resolverá sobre la procedencia de la constitución del polígono de actuación. Cuando así lo requiera, solicitará las opiniones a las dependencias competentes sobre las condiciones y medidas de mitigación de posibles impactos en el área de influencia. La secretaría en coordinación con el Ayuntamiento, de aprobar la constitución del polígono, ordenará su inscripción en el registro, previo pago de derechos al solicitante."

⁵ **"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:

"... "

"V. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;



cación y planes de desarrollo urbano municipal, toda vez que el propio artículo impugnado prevé que dicha ejecución se hará sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los Ayuntamientos, por lo que se respeta las facultades competenciales que el demandante estima transgredidas.

Finalmente, por lo que respecta a la facultad que el artículo impugnado otorga a la secretaría para incorporar la constitución de polígonos de actuación en los planes o programas respectivos, en el párrafo 149 de la sentencia se precisa que dicha dependencia carece de competencias para incorporar la constitución de nuevos polígonos en los planes o programas municipales, pero sí cuenta con facultades para incorporar estos polígonos dentro de los programas estatales.

En este punto comparto la conclusión a la que se llega, pero considero que debió matizarse el razonamiento mencionado para precisar explícitamente que la palabra "respectivos" contenida en el precepto impugnado, necesariamente, debe entenderse a los programas o planes estatales, de modo que no quedarán comprendidos los planes y programas municipales.

Consecuentemente, comparto el reconocimiento de validez del artículo 223 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, con las razones expresadas en la sentencia más las señaladas en este voto.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."



Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 141/2019.

En las sesiones celebradas el tres y cuatro de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, en la que alegó la invalidez de los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas (LAHT),¹ que establecen lo siguiente:

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

"...

"V. Área de cesión: Es la superficie de terreno que los fraccionadores deben donar al Ayuntamiento a título gratuito para destinarse a áreas verdes y equipamiento urbano, que será inalienable, intransmisible, imprescriptible e inembargable, con excepción de lo dispuesto por esta ley;"

"**Artículo 156.** Son obligaciones del fraccionador las siguientes:

"...

"II. Ceder a favor del Municipio dentro del fraccionamiento de su diseño unifamiliar conteniendo para una vivienda por lote como destino para área pública, el trece por ciento calculado sobre el área vendible para el caso de proyectar en su diseño vialidades terciarias de 15.50 metros; en el supuesto de proyectar vialidades terciarias de 13.50 metros, el área de donación correspondiente será del quince por ciento calculado sobre el área vendible. Esta área será inalienable, inembargable, imprescriptible e intransmisible. El sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para áreas verdes que serán utilizadas como parques, jardines, plazas públicas u otros usos relativos al esparcimiento; el cuarenta por ciento restante deberá destinarse para el equipamiento urbano de interés público, como el relacionado con servicios de educación, salud, deporte, cultura y seguridad pública, entre otros. Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a

¹ Publicada mediante el Decreto Número LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el 5 de febrero de 2019.



que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento; ... (Las porciones subrayadas son las impugnadas)

Por mayoría de siete votos, el Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez de tales disposiciones² con base en la premisa de que el Poder Legislativo del Estado excedió sus facultades al quebrantar el principio de autonomía municipal establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal.

El criterio mayoritario determinó que la porción normativa impugnada impone una obligación al municipio en términos absolutos y, por tanto, transgrede el esquema de competencias concurrentes en la materia de asentamientos humanos al atentar contra el principio de libre administración municipal.

En específico, que la inalienabilidad e intransmisibilidad de los predios donados por los fraccionadores, impuestas en la ley, impide al Municipio disponer de las áreas de cesión y con ello, obstaculiza el cumplimiento de sus facultades. Así, la decisión judicial concluye que a los Municipios no se les permite una intervención real ni efectiva en la administración de sus bienes. A su vez, la excepción que permite, en su caso, transmitir la propiedad a organismos o instituciones públicas del Estado atenta en igual sentido, ya que mantiene una prohibición absoluta que no modula la participación del Municipio.

Contrario a lo resuelto en la sentencia, en mi opinión, las disposiciones impugnadas no transgreden el artículo 115 constitucional que establecen el principio de autonomía municipal, de libre administración y de participación de los Municipios en planes de desarrollo urbano.³ La donación a que se refieren las

² Mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y el presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como de la Ministra Piña Hernández, por razones adicionales. Las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, así como los Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán, votaron en contra.

³ **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: ...

"I. ...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"III y IV. ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:



normas impugnadas tiene un impacto de utilidad pública, y constituye una medida razonable y justificada a la luz de las obligaciones generales en materia de asentamientos humanos.

El artículo 156, fracción II, de la ley que nos ocupa dispone que las autoridades municipales están obligadas a destinar las áreas cedidas por los fraccionadores para dos finalidades: **i)** áreas verdes como parques, jardines, plazas públicas u otros usos relativos al esparcimiento, y **ii)** áreas para equipamiento urbano de interés público, tales como servicios de educación, salud, deporte, cultura y seguridad pública, entre otros. Esta obligación persigue un fin jurídicamente válido en favor de las personas que habitan los fraccionamientos y conjuntos urbanos, y que es el promover áreas de esparcimiento y de uso público. De acuerdo con el artículo 4 de la ley, el área de cesión es la superficie de terreno que los desarrolladores deben donar y ha de ser inalienable, intransmisible, imprescriptible e inembargable.

Ahora bien, la mayoría del Pleno consideró que para que el Municipio pueda cumplir con sus obligaciones en materia de asentamientos humanos y con la prestación de los servicios públicos relacionados podría resultar necesario que en un momento dado otorgue la propiedad de esos predios a particulares, y por ello determinó declarar inválidas las cualidades de inalienabilidad e intransmisi-

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; ..."



bilidad. No comparto esa conclusión porque me parece que no pondera el bien que tutela tal restricción.

Al remover estas dos características, estos bienes pudieran llegar a ser enajenados o transmitidos a particulares, pues nada asegura que conservarían su principal rasgo: ser bienes públicos. Además, existen otras figuras jurídicas, modalidades y condiciones que puede utilizar el Municipio para allegarse de recursos y hacer frente a sus obligaciones en caso de necesidad sin transmitir la propiedad de un bien, por ejemplo: a través de comodatos, arrendamientos, o contratos de servicios. La autonomía hacendaria no se ve comprometida por el hecho de contar con estos bienes en calidad de inalienables e imprescriptibles dentro del patrimonio público porque tienen un destino de beneficio social previamente definido, diseñado, acordado y aceptado.

Por otra parte, la eventual transmisión de la propiedad municipal destinada a parques, jardines y plazas en fraccionamientos y conjuntos urbanos no sólo afectaría al espacio público, sino que también impactaría en la propiedad privada y su valor. Las viviendas suelen ser adquiridas tomando en cuenta la cercanía con las áreas verdes y de esparcimiento por el beneficio que entrañan para el desarrollo de la vida familiar, así que impedir la pérdida de su carácter público abona a la certidumbre de que esas áreas de recreación no pasarán a dominio privado, y que su vivienda conservará la plusvalía que eso conlleva.

Por estas razones considero que debió prevalecer la validez de estas normas, ya que la restricción es una medida razonable y justificada a la luz de las obligaciones generales en materia de asentamientos humanos, pues permite asegurar espacios públicos para la sana convivencia social que además es factor de cohesión ciudadana. La esencia de la democracia se nutre de la convivencia en el espacio público, porque es ahí donde se desarrolla el sentido de pertenecer a un mismo lugar compartido con tolerancia y respeto.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, el Ministro José Fernando Franco González Salas y el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 141/2019.

En sesiones celebradas el tres y cuatro de agosto de dos mil veinte, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas,



en la que reconoció la validez de los artículos 62, fracción XIII¹ y 64² de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas ("LAHT"), que regulan las *zonas metropolitanas* y establecen el plazo de seis meses para expedir o adecuar los programas de desarrollo urbano, respectivamente.

Quienes formulamos el presente voto coincidimos con la validez del artículo 62, fracción XIII, aunque no con las consideraciones que la sustentan, y estamos en contra de la validez del artículo 64, como a continuación exponemos:

I. Voto concurrente respecto del artículo 62, fracción XIII,³ de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas

a) Fallo mayoritario

El Municipio actor aduce que el precepto impugnado no contempla las *conurbaciones* y hace referencia exclusivamente a los programas de las *zonas metropolitanas*, lo cual menoscaba las atribuciones municipales en materia de planeación del desarrollo, conferidas por el artículo 115, fracción V,⁴ de la

¹ "Artículo 62. Los programas de las zonas metropolitanas, deberán tener:

"...

"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana.

"Al respecto, destaca lo dispuesto, entre otros, por los artículos 8, fracciones XI, XIX y XXI, 9, fracción II, 10, fracciones I, V, XI y XIII, 11, fracciones VI y XVII y 23, fracción III, de la LGAH."

² "Artículo 64. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas, los municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de seis meses para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana correspondiente."

³ "Artículo 62. Los programas de las zonas metropolitanas, deberán tener:

"...

"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana."

⁴ "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:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;



Constitución General y desarrolladas en el artículo 11, fracción VI,⁵ de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ("LGAH").

Al respecto, la sentencia señala que, del análisis integral de la LAHT, se advierte que no prevé la existencia de las *conurbaciones*, mientras que la ley general sí lo hace en su artículo 3, fracción IX,⁶ sin embargo, aunque de una primera lectura podría desprenderse que las *conurbaciones* son una figura con consecuencias jurídicas propias que fue inobservada en la Ley local, la LGAH, fuera de la definición, la equipara funcionalmente y cada vez que es mencionada con la *zona metropolitana*, la cual define en su artículo 3, fracción XXXVII.⁷

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;"

⁵ "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;"

⁶ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"IX. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población;"

⁷ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXXVII. Zona Metropolitana: Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional;"



Consecuentemente, determina que no se menoscaban las atribuciones municipales en materia de planeación, pues las *conurbaciones*, una vez que tienen consecuencias jurídicas en la LGAH, son equiparadas a las *zonas metropolitanas*;⁸ razón por la cual reconoce la validez de la norma combatida.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando coincidimos con la validez del artículo 62, fracción XIII, de la LAHT, no compartimos las consideraciones en que se sustenta, pues a nuestro juicio, esta norma local sólo se refiere a las *zonas metropolitanas*, dado que regula el contenido específico de los programas relacionados con éstas que, de acuerdo con el artículo 48, fracción III,⁹ de la LAHT, integran el Sistema Estatal de Planeación e Información Geográfica; de ahí que el Municipio actor parta de una premisa falsa, al pretender que la LAHT contemple en el mismo precepto, como lo hace la LGAH, lo relativo a las *conurbaciones*.

Consideramos que, en todo caso, lo que debió haber planteado el actor es que la LAHT, a diferencia de la LGAH, no prevé las *conurbaciones*, respecto de lo cual podría aducir válidamente una afectación a su competencia en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial –por la injerencia que puede tener en los programas que se emiten en esta materia–; sin embargo, la suplencia de la demanda, en términos del artículo 40¹⁰ de la ley reglamentaria, no puede llegar al extremo de construir y analizar un argumento en este sentido.

La sentencia parece hacer esto último y llega a la conclusión de que, aun cuando la LGAH, en su artículo 3, fracciones IX y XXXVI, distingue entre *conurbación* y *zona metropolitana*, las equipara funcionalmente en diversos preceptos; lo que, desde nuestro punto de vista, no responde a un planteamiento que se hubiera hecho de esta forma, pues, aunque sean reguladas por la LGAH del mismo modo, lo que se cuestiona es que no se prevean las *conurbaciones* como un supuesto independiente de las *zonas metropolitanas* en el que los Municipios tienen participación.

⁸ Destacando lo dispuesto, entre otros, por los artículos 8, fracciones XI, XIX y XXI, 9, fracción II, 10, fracciones I, V, XI y XIII, 11, fracciones VI y XVII y 23, fracción III, de la LGAH.

⁹ "Artículo 48. El sistema estatal se integra por:

"...

"III. Los programas de zonas metropolitanas;"

¹⁰ "Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."



II. Voto particular respecto del artículo 64¹¹ de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas

a) Fallo mayoritario

El Municipio actor argumenta que el precepto impugnado, al reducir el plazo establecido en el artículo 38¹² de la ley general para hacer ajustes al plan municipal, derivados de la aprobación de los programas de zonas metropolitanas, impide el correcto ejercicio de sus facultades en materia de planeación, lo que vulnera el artículo 115, fracciones V¹³ y VI,¹⁴ de la Constitución General.

Al respecto, la sentencia indica que la distinción entre la regulación de las zonas metropolitanas interestatales –conforme a la LGAH– y las que pertenecen a una misma entidad federativa –conforme a la legislación local–, en términos de los artículos 31 a 39 de la LGAH, es acorde con la citada fracción VI del artículo 115 constitucional, la cual prevé que la planeación y regulación conjunta y coordinada de centros urbanos que se ubiquen en territorios de distintas entidades federativas se regulará "con apego a la ley federal en la materia", entendiendo por ésta la LGAH.

De esta forma, concluye que es congruente con la Constitución General y la LGAH que las Legislaturas Locales puedan válidamente establecer, como ocurre en

¹¹ "**Artículo 64.** Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas, los Municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de seis meses para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana correspondiente."

¹² "**Artículo 38.** Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente."

¹³ Supra nota 4.

¹⁴ "**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:

"..."

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia. ..."



el caso, plazos diferenciados para la expedición de los programas de zonas metropolitanas que se ubiquen en su territorio y la adecuación de los programas municipales, de acuerdo con su realidad y contexto particular y que, aun cuando el establecimiento de un plazo demasiado restrictivo podría menoscabar las facultades de planeación del actor, no se advierten razones por las que un plazo inferior al que dispone la LGAH, por sí solo, vulneraría el ámbito municipal; razón por la cual se reconoce la validez de la norma combatida.

b) Razones del voto particular

No coincidimos con la validez del artículo 64 de la LAHT, porque, en nuestra opinión, aun cuando el artículo 33¹⁵ de la LGAH deja que sea la legislación local la que regule las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, en términos del propio precepto y del artículo 10, fracción I,¹⁶ de la LGAH, debe atenderse a lo dispuesto en esta última, particularmente, en lo que a este punto interesa, a las normas sobre gobernanza metropolitana, entre las que se encuentra el artículo 38,¹⁷ que otorga a los Municipios el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, a fin de que guarden la debida congruencia, coordinación y ajuste con los programas de zonas metropolitanas que hayan sido aprobados. En este sentido, el hecho de que la norma controvertida reduzca este plazo a seis meses viola una norma básica establecida en la LGAH, en perjuicio del Municipio actor.

Aunado a lo anterior, consideramos que resultaría difícil cumplir con la obligación impuesta en un plazo de seis meses, si se tiene en cuenta que el procedimiento

¹⁵ **"Artículo 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

¹⁶ **"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;"

¹⁷ Supra nota 12.



para la aprobación o modificación de los planes o programas en esta materia, de acuerdo con los artículos 77 a 88 de la LAHT, conlleva el desahogo de diversas etapas relacionadas con la calendarización de audiencias públicas, la atención de observaciones, la revisión de congruencia, la aprobación del Cabildo y la publicación en el Periódico Oficial Local, entre otros.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas.

En sesiones públicas celebradas el tres y cuatro de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, en contra de disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado (LAHT).

A lo largo de la discusión, manifesté estar en desacuerdo con el sentido o las consideraciones de algunos de los apartados del estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden y con el título como quedaron plasmados en la sentencia:

A. Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor

a) Impugnación de los artículos 4, fracción XXXII y 11, fracción XXI, de la LAHT¹

Coincido con la validez de los preceptos citados, aunque no con todas las consideraciones que la sustentan.

¹ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"XXXII. Dictamen de Congruencia: Es el documento mediante el cual la secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente ley y las políticas establecidas en el sistema estatal."

"Artículo 11. Corresponden a la secretaría las siguientes atribuciones:

"...

"XXI. Verificar que las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos se sujeten y sean congruentes con el sistema estatal y esta ley."



A diferencia de lo señalado en el fallo, considero que el Municipio actor válidamente puede plantear que la falta de previsión en la legislación general y en la política nacional en la materia, como parámetro de congruencia de sus programas de desarrollo urbano y de verificación de las autorizaciones que emite el Ayuntamiento, afecta la esfera de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución General;² sin embargo, no le asiste la razón, pues, de conformidad con el artículo 10, fracción VII,³ de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAH) –que, entre otros, establece la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional–,⁴ **el Estado debe analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal de los distintos programas municipales de desarrollo urbano, a través de dictámenes de congruencia estatal.** La planeación estatal, como apunta la resolución, debe ajustarse a la estrategia nacional de ordenamiento territorial, de acuerdo con el propio artículo 10, fracción IV,⁵ de la LGAH, en relación con

² "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:

" ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

" ...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

" ...

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones."

³ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

" ...

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal."

⁴ "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:

" ...

"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."

⁵ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

" ...



los artículos 4, fracción IV y 5 de la misma LGAH,⁶ que obligan a todos los órdenes de gobierno a ser congruentes con los planes y políticas nacionales. En este sentido, el hecho de que el artículo 4, fracción XXXII,⁷ impugnado sujete el análisis, evaluación y calificación de los programas municipales de desarrollo urbano a las disposiciones de la LAHT y las políticas establecidas en el sistema estatal presupone igualmente su concordancia con la LGAH y la política nacional en la materia.

Lo mismo debe decirse respecto de las autorizaciones que corresponde emitir a los Municipios, pues, conforme al artículo 11, fracción XI,⁸ de la LGAH, **esta atribución debe ejercerse con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios**; teniendo el Estado la facultad de evaluar y dar seguimiento, **en los términos de las leyes locales relativas**, al impacto urbano o regional y territorial de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad, de acuerdo con el artículo 10, fracciones XVIII y XXIII,⁹ de la LGAH. Atendiendo a los principios de coherencia y racionalidad que, conforme a los citados

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial."

⁶ "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:

"...

"IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos."

"Artículo 5. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."

⁷ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"XXXII. Dictamen de congruencia: Es el documento mediante el cual la secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente ley y las políticas establecidas en el sistema estatal."

⁸ "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios."

⁹ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"...



artículos 4, fracción IV y 5 de la LGAH, deben observar todos los órdenes de gobierno, así como al deber impuesto a las entidades federativas en el referido artículo 10, fracción IV, de la misma LGAH para ajustarse a la estrategia nacional, la atribución que se otorga al Estado en el artículo 11, fracción XXI,¹⁰ impugnado para verificar que las mencionadas autorizaciones se sujeten y sean congruentes con la LAHT y el sistema estatal presupone también su concordancia con la LGAH y la política nacional en la materia.

b) Impugnación de los artículos 5, fracciones XI y XII y 6 de la LAHT¹¹

Coincido con la validez de los preceptos citados, aunque no con las consideraciones que la sustentan.

A diferencia de lo señalado en el fallo, considero que el Municipio actor válidamente puede plantear que la incorporación de los principios de "aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación" y "reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción", a los que se sujetarán todas las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana en el Estado –entre otras, las que el Municipio emite–, rompe con la homogeneidad que, a su juicio, deriva de la LGAH e incide en el ejer-

"XVIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate; ...

"XXIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate."

¹⁰ "Artículo 11. Corresponden a la secretaría las siguientes atribuciones:

" ...

"XXI. Verificar que las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos se sujeten y sean congruentes con el sistema estatal y esta ley."

¹¹ "Artículo 5. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

" ...

"XI. El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, procurando el desarrollo sustentable y la conservación del equilibrio ecológico, estableciendo zonas de veda, parques naturales y jardines, tomando las medidas necesarias para evitar y controlar la erosión; y,

"XII. La reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción hacia áreas o predios aptos para el desarrollo urbano."



cicio de las atribuciones que le confiere el artículo 115, fracción V, constitucional;¹² sin embargo, no le asiste la razón, pues, de acuerdo con el artículo 1, fracción I,¹³ de la LGAH, ésta tiene por objeto, entre otros, fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, de los que derivan **elementos mínimos** que deben tener en cuenta los distintos órdenes de gobierno al ejercer su competencia en esta materia.

"Artículo 6. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."

¹² **"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:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

¹³ **"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."



En este sentido, el Estado, al que, conforme al artículo 10, fracción I,¹⁴ de la LGAH, corresponde 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 General y a lo dispuesto por la propia LGAH, debe observar, entre otros, los principios que se establecen en el artículo 4¹⁵ de esta ley, sin que

¹⁴ **"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."

¹⁵ **"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;

"II. Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades;

"III. Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el Estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;

"IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;

"V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás legislación aplicable en la materia;

"VI. Productividad y eficiencia. Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica;



exista impedimento para que, acorde con su realidad, pueda prever otros, siempre y cuando no se contrapongan a las disposiciones de la Constitución y la LGAH, como acontece con los mencionados principios de "aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación" y "reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción", a que se refieren las fracciones XI y XII del artículo 5,¹⁶ impugnado, relacionados, hasta cierto punto, con los principios de resiliencia, seguridad urbana y riesgos, así como con el de sustentabilidad ambiental, que se prevén en las fracciones VIII y IX del citado artículo 4 de la LGAH; y hacerlos obligatorios respecto de cualquier política pública local en esta materia, en términos del artículo 6,¹⁷ también impugnado.

"VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes;

"VIII. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos. Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo;

"IX. Sustentabilidad ambiental. Promover prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques, y

"X. Accesibilidad universal y movilidad. Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado."

¹⁶ **"Artículo 5.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

"...

"XI. El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, procurando el desarrollo sustentable y la conservación del equilibrio ecológico, estableciendo zonas de veda, parques naturales y jardines, tomando las medidas necesarias para evitar y controlar la erosión; y

"XII. La reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción hacia áreas o predios aptos para el desarrollo urbano."

¹⁷ **"Artículo 6.** Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."



c) Impugnación del artículo 12, fracción XXXVI, de la LAHT¹⁸

Coincido con la validez del precepto citado, aunque no con todas las consideraciones que la sustentan.

A diferencia de lo señalado en el fallo, considero que el Municipio actor válidamente puede plantear la violación al principio de seguridad jurídica, derivado de la supuesta indeterminación de la autoridad encargada de la validación sobre la congruencia, coordinación y ajuste de los planes y programas de desarrollo urbano que emite, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General;¹⁹ sin embargo, no le asiste la razón, pues, como explica la resolución, de una lectura sistemática de diversas disposiciones de la LAHT,²⁰ relacionadas con los dictámenes de

¹⁸ **Artículo 12.** Corresponden a los Ayuntamientos las siguientes atribuciones:

"...

"XXXVI. Validar ante la autoridad competente del Estado, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁹ **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:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal."

²⁰ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"XXXII. Dictamen de Congruencia: Es el documento mediante el cual la secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente ley y las políticas establecidas en el sistema estatal.

"...

"LXXV. Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente."

Artículo 11. Corresponden a la secretaría las siguientes atribuciones:

"...

"XXXIV. Emitir dictamen de congruencia de los programas municipales, parciales, sectoriales, o de centro de población respecto del programa estatal o del programa metropolitano en su caso; así como de los cambios propuestos de uso de suelo que modifiquen dichos planes y programas para su posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado."

Artículo 74. Los programas parciales serán elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados por los Ayuntamientos, previo dictamen de congruencia emitido por la secretaría. Estos podrán convenir con el Estado, la coordinación para su elaboración o la recepción de apoyos para ese mismo efecto."



congruencia de los programas de desarrollo urbano –entre otros, los municipales–, se advierte que la autoridad a la que se refiere el artículo 12, fracción XXXVI,²¹ impugnado, es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado.

d) Impugnación del artículo 33 de la LAHT²²

Coincidió con la validez del precepto citado, aunque no con todas las consideraciones que la sustentan.

A diferencia de lo señalado en el fallo, considero que el Municipio actor válidamente puede plantear que la falta de previsión de la posibilidad de que celebre convenios con la Federación en materia de desarrollo metropolitano –en la que, conforme al artículo 3, fracción XIV,²³ de la LGAH, deben participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con sus atribuciones, las cuales, en términos del artículo 7²⁴ de la propia LGAH, serán ejercidas de forma concurrente– limita su autonomía y trastoca la concurrencia que existe en la materia; sin embargo, no le asiste la razón, ya que esta concurrencia debe desarrollarse en el ámbito de competencia que a cada orden de gobierno otorgan la Constitución y la citada LGAH.

²¹ "Artículo 12. Corresponden a los Ayuntamientos las siguientes atribuciones:

"...

"XXXVI. Validar ante la autoridad competente del Estado, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²² "Artículo 33. El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos correspondientes acordarán, cuando así lo consideren conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, la dimensión y los límites de una zona metropolitana, considerando para ello el área de influencia de un centro de población."

²³ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XIV. Desarrollo metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones."

²⁴ "Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen."



Al respecto, el artículo 8, fracción XI,²⁵ de la LGAH, contempla la participación de la Federación en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas a que se refiere la propia LGAH y, en la fracción XIX²⁶ del mismo artículo, le faculta para emitir criterios y lineamientos normativos para su delimitación territorial. En cuanto a la forma como la Federación participará en esta materia –en lo que a este punto interesa–, como apunta la resolución, la LGAH, en su artículo 32,²⁷ prevé que la Federación solamente sea parte en los convenios de delimitación y constitución de zonas metropolitanas de dos o más centros de población situados en el territorio de entidades federativas vecinas y, respecto de las ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, en su artículo 33,²⁸ sólo prevé la planeación conjunta y coordinada de su desarrollo entre los tres niveles de gobierno, con la participación efectiva de la sociedad, conforme a los principios, políticas y lineamientos establecidos en la propia LGAH, dejando que sea la legislación local la que regule lo relativo a estas zonas.

²⁵ **Artículo 8.** Corresponden a la Federación, a través de la secretaría las atribuciones siguientes:

"...

XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta ley."

²⁶ **Artículo 8.** Corresponden a la Federación, a través de la secretaría las atribuciones siguientes:

"...

XIX. Emitir los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones; observando la estrategia nacional de ordenamiento territorial y previa consulta a las entidades federativas."

²⁷ **Artículo 32.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento. "

²⁸ **Artículo 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."



En este sentido, resulta válido que el artículo 33,²⁹ impugnado prevea que sean el Estado y los Municipios correspondientes los que acuerden, si así lo estiman conveniente, la dimensión y límites de una zona metropolitana en el territorio de la entidad; para lo cual deberán coordinarse con la Federación y observar los criterios y lineamientos normativos que ésta emita para tal efecto, de acuerdo con los principios de coherencia y racionalidad que retoma de la LGAH el artículo 5, fracción IV,³⁰ de la LAHT –aplicables a toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana en el Estado, en términos del artículo 6³¹ de la LAHT– y que obligan a adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales.

e) Impugnación del artículo 42 de la LAHT³²

No coincido con la validez del precepto citado.

²⁹ **Artículo 33.** El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos correspondientes acordarán, cuando así lo consideren conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, la dimensión y los límites de una zona metropolitana, considerando para ello el área de influencia de un centro de población."

³⁰ **Artículo 5.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

"...

IV. Coherencia y racionalidad: adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos."

³¹ **Artículo 6.** Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."

³² **Artículo 42.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de los asuntos de las zonas metropolitanas, competencia de la Comisión, se podrá conformar un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano por cada zona metropolitana, como instancia de participación social en las materias de los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas etapas de formulación, ejecución y seguimiento del programa de zonas metropolitanas.

"Estos Consejos se integrarán, con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría en el consejo. Tendrán las funciones y se organizarán en los términos de su reglamento interior. Los consejeros serán de carácter honorífico, y representativo de los sectores de la sociedad civil.



Considero que el Municipio actor válidamente puede plantear la afectación a su esfera de competencia, derivado de la conformación potestativa y no obligatoria del Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano, pues, en términos del artículo 36, fracción II,³³ de la LGAH, éste asegura la **acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno** y la participación de la sociedad, para lograr una eficaz gobernanza metropolitana. En este sentido, de acuerdo con el propio precepto, constituye una instancia obligatoria de gestión de las zonas metropolitanas; por lo que el artículo 42,³⁴ impugnado, al prever la posibilidad, mas no la obligación, de conformar dicho consejo, incide negativamente en el ejercicio de las atribuciones que la LGAH otorga al Municipio.

Cabe señalar que la resolución incurre en la misma confusión que el actor, al pretender derivar el fundamento para la existencia del Consejo Consultivo de

"Los Consejos Consultivos Ciudadano (sic) de Desarrollo Metropolitano expedirán sus acuerdos por mayoría de votos de sus integrantes presentes, los cuales en ningún caso serán vinculantes para la comisión y demás órganos de coordinación de la zona metropolitana."

³³ **"Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"...

"II. Un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

"Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el Consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida."

³⁴ **"Artículo 42.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de los asuntos de las zonas metropolitanas, competencia de la comisión, se podrá conformar un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano por cada zona metropolitana, como instancia de participación social en las materias de los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas etapas de formulación, ejecución y seguimiento del programa de zonas metropolitanas.

"Estos Consejos se integrarán, con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría en el Consejo. Tendrán las funciones y se organizarán en los términos de su reglamento interior. Los consejeros serán de carácter honorífico, y representativo de los sectores de la sociedad civil.

"Los Consejos Consultivos Ciudadano (sic) de Desarrollo Metropolitano expedirán sus acuerdos por mayoría de votos de sus integrantes presentes, los cuales en ningún caso serán vinculantes para la comisión y demás órganos de coordinación de la zona metropolitana."



Desarrollo Metropolitano del artículo 19³⁵ de la LGAH, que se refiere a órganos distintos (Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda), cuyas facultades no se limitan a las zonas metropolitanas.

C. Conformación del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Coincidió con la validez de los artículos 19, 20 y 21 de la LAHT, aunque no con todas las consideraciones que la sustentan.

De acuerdo con el artículo 19³⁶ de la LGAH, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán órganos auxiliares de participación ciudadana e integración plural, a fin de asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y de planeación del desarrollo urbano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los

³⁵ **Artículo 19.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

"I. Los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"II. Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones, y

"III. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda de ser necesarios.

"Corresponderá a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales la creación y apoyo en la operación de tales consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales."

³⁶ **Artículo 19.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

"I. Los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"II. Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones, y

"III. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda de ser necesarios.

"Corresponderá a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales la creación y apoyo en la operación de tales Consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales."



Estados Unidos Mexicanos;³⁷ correspondiendo, de esta forma, a los Poderes Ejecutivos Locales la creación y apoyo en la operación de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (fracción I) y a los Municipios la de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda, de ser necesarios (fracción III).

Así también, en términos del artículo 20, párrafo primero,³⁸ de la LGAH, debe garantizarse que los Consejos Estatales sean representativos –acorde con un sistema de planeación democrática– y estén formados por representantes del sector social y gubernamental de los órdenes de gobierno correspondientes, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros, para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas en la materia.

³⁷ **Artículo 26.**

"A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

"En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

³⁸ **Artículo 20.** Para garantizar que los Consejos Estatales sean representativos conforme a un sistema de planeación democrática, en sus respectivos reglamentos internos se definirá el número de miembros, con perspectiva de género, que estará formado por representantes del sector social y gubernamental de los órdenes de gobierno correspondientes, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros, para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

"Los miembros de los Consejos actuarán a título honorífico, por lo que no podrán cobrar o recibir retribución o emolumento alguno por su función, y contarán con el apoyo técnico necesario para realizar su labor."



En este sentido, el artículo 19,³⁹ impugnado, cumple con lo anterior, pues prevé que el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano esté integrado por representantes de los tres niveles de gobierno y entes representativos de la sociedad y, contrario a lo señalado por el actor y avalado por el fallo, no está conformado, en su mayoría, por autoridades estatales, al contemplarse la participación de los Ayuntamientos de los 43⁴⁰ Municipios del Estado.

De igual forma, el artículo 20,⁴¹ impugnado –respecto del cual no se pronuncia expresamente la resolución– observa lo dispuesto por el mencionado párrafo primero de su correlativo de la LGAH, en cuanto a la definición del número de

³⁹ **"Artículo 19.** Este Consejo Estatal estará integrado por:

"I. El gobernador del Estado, quien lo presidirá en forma directa o a través del titular de la secretaría;

"II. El secretario de Obras Públicas;

"III. El secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente quién fungirá como secretario técnico;

"IV. El subsecretario de Desarrollo Urbano, quien fungirá como secretario de actas;

"V. El subsecretario de Medio Ambiente, el director general de la Comisión Estatal del Agua y el director general del Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo, quienes fungirán como vocales;

"VI. Los Ayuntamientos estarán representados en el Consejo por el presidente municipal o por el titular del área competente en la materia que en forma expresa sean designados para ello;

"VII. Los presidentes o directores, según el caso, de las cámaras empresariales, institutos de planeación, colegios de profesionistas, asociaciones civiles, sociedades civiles, agrupaciones patronales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales que estén constituidas con carácter estatal y, en general, entes representativos de la sociedad, conforme a la invitación que les formule el Ejecutivo del Estado; y,

"VIII. Los delegados en el Estado de las dependencias y entidades federales, cuya función esté relacionada con el ordenamiento territorial y la protección del ambiente."

⁴⁰ **"Artículo 3.** El Estado se divide en Distritos Electorales, Regiones y Distritos Judiciales y Municipios. La Constitución Federal, esta Constitución y sus leyes secundarias respectivas determinarán la competencia, forma y mecanismos para determinar la extensión de cada distrito y la organización del Municipio.

"Los Municipios del Estado son los siguientes: Abasolo, Aldama, Altamira, Antiguo Morelos, Burgos, Bustamante, Camargo, Casas, Ciudad Madero, Cruillas, El Mante, Gómez Farías, González, Güémez, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Hidalgo, Jaumave, Jiménez, Llera, Mainero, Matamoros, Méndez, Mier, Miguel Alemán, Miquihuana, Nuevo Laredo, Nuevo Morelos, Ocampo, Padilla, Palmillas, Reynosa, Río Bravo, San Carlos, San Fernando, San Nicolás, Soto la Marina, Tampico, Tula, Valle Hermoso, Victoria, Villagrán y Xicoténcatl."

⁴¹ **"Artículo 20.** Para garantizar que el Consejo Estatal sea representativo conforme a un sistema de planeación democrática, una vez integrado, acordará sus reglas de operación, se definirá el número de miembros, con perspectiva de género en todo caso, sesionará cuando menos dos veces al año de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea necesaria."



miembros con perspectiva de género; al tiempo que determina la necesidad de emitir reglas para la operación del consejo y sesionar de forma ordinaria, cuando menos, dos veces al año y, de manera extraordinaria, las veces que sea necesario, lo cual no contraviene disposición constitucional o legal alguna y obedece al ejercicio de la facultad del legislador local en esta materia.

Aunado a lo anterior –aquí sí coincidiendo con la sentencia–, el referido Consejo es un órgano de consulta, opinión y deliberación, como se desprende de los artículos 17 y 18 de la LAHT⁴² –en concordancia con los citados artículos 19 y 20 de la LGAH–, así como de las funciones que se le asignan en el artículo 21,⁴³ impugnado –las cuales resultan acordes con el artículo 21⁴⁴ de la

⁴² **Artículo 17.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

"I. El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y

"II. Los Comités Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano."

Artículo 18. El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es un organismo auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado, que conocerá de los asuntos sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano, medio ambiente y recursos naturales puestos a su consideración por el propio gobernador del Estado, la secretaría o los Ayuntamientos, de los que emitirá su opinión."

⁴³ **Artículo 21.** El Consejo Estatal tendrá como funciones:

"I. Analizar, evaluar y emitir recomendaciones a las autoridades sobre la ejecución y cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano estatal, regional, de zona metropolitana;

"II. Emitir recomendaciones a las autoridades para promover la participación social en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y modificación de los planes de desarrollo urbano estatal, regional, de zona metropolitana;

"III. Recibir y canalizar ante las autoridades competentes, los estudios, propuestas y demandas, que en materia de desarrollo urbano le presenten personas o grupos de la comunidad;

"IV. Emitir opiniones y recomendaciones sobre las acciones, obras, inversiones y servicios que contemplen los planes y programas de desarrollo urbano estatal, regional, de zona metropolitana, de acuerdo a la prioridad de estos;

"V. Opinar sobre los proyectos de infraestructura urbana, así como de equipamientos y servicios públicos de importancia estatal, regional y metropolitana;

"VI. Proponer a las autoridades la creación o aplicación de instrumentos de planeación, administración, jurídicos, financieros y fiscales, que promuevan el desarrollo urbano, regional y metropolitano;

"VII. Dar seguimiento y evaluar las acciones que en materia de infraestructura, equipamiento y servicios públicos que incidan en el desarrollo urbano;

"VIII. Proponer acciones encaminados a la protección del patrimonio cultural inmueble y la imagen urbana;

"IX. Promover y encauzar la investigación académica, la capacitación y la asistencia técnica integral para apoyar el desarrollo urbano del Estado;

"X. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano del Estado;



LGAH-, de las que no deriva alguna facultad decisoria que pudiera impactar en el ejercicio de la competencia de los Municipios en la materia; por lo que, contrario a lo alegado por el actor, éste tiene una intervención real y efectiva en dicho Consejo, al participar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas relativas.

"XI. Apoyar a las autoridades en la promoción y difusión de los planes y programas de desarrollo urbano;

"XII. Proponer a las autoridades estatales y municipales los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública; proponer las políticas, programas estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

"XIII. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano;

"XIV. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;

"XV. Expedir su reglamento interior y, en su caso, modificarlo;

"XVI. Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios, cuando existan causas que lo ameriten; y

"XVII. Las demás funciones que se le atribuyan en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en esta ley."

⁴⁴ "Artículo 21. Los Consejos a que se refieren los artículos anteriores o los Ayuntamientos que desempeñen dicha labor tendrán, en la esfera de sus ámbitos territoriales, las funciones siguientes:

"I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano que elabore la entidad federativa, así como la planeación regional que elabore la autoridad federal o la entidad federativa cuando en éstos se afecte al territorio de sus Municipios;

"II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas a que se refiere la fracción anterior;

"III. Apoyar a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de los planes y programas de la materia;

"IV. Proponer a las distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública;

"V. Proponer a las autoridades de los tres órdenes de gobierno las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

"VI. Evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas en la materia;

"VII. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano;

"VIII. Proponer a las autoridades competentes la realización de estudios e investigaciones en la materia;

"IX. Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten;

"X. Promover la celebración de convenios con dependencias o entidades de la administración pública federal, de entidades federativas y de Municipios, así como con organizaciones del sector privado, para la instrumentación de los programas relacionados con la materia;



D. Conformación de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano

Coincidió con la validez de los artículos 38 y 43 de la LAHT, aunque no con todas las consideraciones que la sustentan.

Considero que el fundamento para la existencia y regulación de las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa –tema que se analiza en este apartado– deriva del artículo 73, fracción XXIX-C, en relación con el artículo 27, párrafo tercero, ambos de la Constitución General,⁴⁵ que facultan al Congreso de la Unión para emitir una ley que prevea la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, con miras a su ordenación y al establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población –entre otros fines–.

"XI. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano;

"XII. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;

"XIII. Expedir su reglamento interno; y,

"XIV. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

"En todo momento será responsabilidad de la secretaría y de los gobiernos de las entidades federativas proveer de información oportuna y veraz a los consejos para el ejercicio de sus funciones. Todas las opiniones y recomendaciones de los consejos estatales serán públicas y deberán estar disponibles en medios de comunicación electrónica."

⁴⁵ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"**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."

"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. ..."



Los artículos 115, fracciones II, III, V y VI y 116, fracción VII, de la Constitución,⁴⁶ que se citan en la resolución, se refieren a cuestiones distintas (convenios para el ejercicio de funciones, la prestación de servicios públicos y la ejecución y operación de obras; conurbaciones interestatales; planeación del

⁴⁶ **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:

"...

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"...

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; ...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio; ...

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"...

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios; ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

Artículo 116. ...

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.



desarrollo regional)⁴⁷ que, aunque se relacionan con el tema que nos ocupa, no sirven de fundamento para su regulación.

En este sentido, al igual que se hace en otros apartados, debe atenderse a las disposiciones de la LGAH que, en su artículo 10, fracciones I y XIV⁴⁸ –como señala la sentencia– faculta a las entidades federativas para legislar en materia de planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, así como para establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana, de acuerdo con la Constitución y la citada LGAH.

En lo que interesa, el artículo 33⁴⁹ de la LGAH delega en la legislación local la regulación de las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa –de acuerdo con los principios, políticas y lineamientos a que se refiere la propia LGAH– y ordena la planeación conjunta y coordinada de su desarrollo y la más eficaz prestación de

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

⁴⁷ La LGAH, en su artículo 3, distingue el desarrollo regional del desarrollo metropolitano:

"...

"**XIV.** Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones;

"**XV.** Desarrollo regional: el proceso de crecimiento económico en dos o más centros de población determinados, garantizando el Mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales."

⁴⁸ "**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;

"...

"**XIV.** Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley."

⁴⁹ "**Artículo 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."



servicios públicos por parte de los tres niveles de gobierno, con la participación efectiva de la sociedad. Entre los referidos principios, políticas y lineamientos, se encuentra la conformación de una comisión de ordenamiento metropolitano, en términos de la fracción I del artículo 36⁵⁰ de la LGAH, como una de las instancias de gestión de las zonas metropolitanas, integrada por representantes de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

En este sentido, el artículo 38,⁵¹ impugnado, cumple con lo anterior, al prever la constitución de la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, integrada

⁵⁰ **"Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con Subcomisiones o Consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno."

⁵¹ **"Artículo 38.** Una vez integrado y publicado el convenio de coordinación de la zona metropolitana, deberá constituirse la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, que tendrá carácter permanente y se integrará por:

"I. El gobernador del Estado, quien será el presidente de la Comisión Metropolitana y, tendrá voto de calidad, en caso de empate;

"II. El titular de la secretaría, que fungirá como secretario técnico, y en ausencia del gobernador fungirá como presidente;

"III. Los Ayuntamientos de los Municipios que integran la zona metropolitana respectiva, representados por sus presidentes municipales o por quien se le delegue la representación del Municipio;

"IV. El titular de la Secretaría de Finanzas del Estado;

"V. El titular de la Secretaría de Obras Públicas;

"VI. El titular de la Comisión Estatal del Agua;

"VII. El titular de la Dirección General del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo del Estado;

"VIII. El delegado, o quien éste designe, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal;

"IX. El delegado estatal, o quien éste designe, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso (sic) Naturales del Gobierno Federal;

"X. El delegado o quien éste designe, de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso (sic) Naturales del Gobierno Federal; y

"XI. El delegado o persona que éste designe del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).



por representantes de los tres niveles de gobierno, una vez que se publica el convenio de coordinación de la zona metropolitana entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos interesados, requerido por el artículo 35⁵² de la LAHT.

Contrario a lo manifestado por el actor y coincidiendo en este punto con el fallo, los Municipios que integran la zona metropolitana respectiva tienen una intervención real y efectiva en la comisión, pues, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 38, impugnado, tienen derecho a voz y voto y, aunque, en ciertos casos, pueden ser minoría frente a los representantes del Estado y la

"Los integrantes de la Comisión que tendrán derecho a voz y voto, son los citados en las fracciones I, II, III y IV, los citados en las fracciones V a XI, sólo tendrán derecho de voz.

"Los integrantes de la comisión ejercerán su encargo dentro de la misma con carácter honorífico. Cada integrante de la comisión designará a su suplente, debiendo notificarlos por escrito a la comisión.

"Las designaciones de los funcionarios a que se refiere las fracciones VIII a la XI del primer párrafo de este artículo, cuando no sea el delegado, deberán constar por escrito, y en el caso de los suplentes, todas las designaciones deberán constar por escrito. Cuando no se presenten a la sesión de integración, o en las dos siguientes, sin que se designe por el delegado a su representante y suplente, se les tendrá por no integrantes de la comisión, sin que su ausencia afecte a la integración y funcionamiento de la misma, sin perjuicio de que se integren con posterioridad.

"Los integrantes de la comisión durarán en éste (sic) encargo únicamente el tiempo correspondiente al del ejercicio del cargo que ostenten.

"Por acuerdo de los integrantes permanentes de la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano respectiva, con derecho a voto, podrá invitarse a participar a las sesiones respectivas a representantes de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, o a cualquier ciudadano, organización o persona moral pública o privada que en razón de su experiencia o área de conocimiento puedan contribuir a la mejor comprensión de los asuntos que se vayan a discutir, quienes no tendrán derecho a voto.

"La Comisión deberá tener Comités Técnicos integrados por los subsecretarios o directores de las dependencias estatales competentes en materia de finanzas, desarrollo urbano y obras públicas y por los titulares municipales de desarrollo urbano, obras públicas y secretaría de finanzas municipal, y los representantes de las dependencias federales que incidan en el desarrollo urbano, para la formulación de los programas de ordenación de las zonas metropolitanas y proyectos derivados de éstos, así como para la coordinación de los distintos proyectos, obras acciones, servicios e inversiones necesarias para la realización de las acciones convenidas. Estos Comités Técnicos sesionarán permanentemente."

⁵² "Artículo 35. Para reconocer e integrar una zona metropolitana en el Estado se requiere de celebrar un convenio de coordinación entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos interesados, por conducto de su presidente municipal, cuando se presenten los supuestos de una zona metropolitana, y establecer una agenda de prioridades metropolitanas en las materias señaladas en el artículo anterior."



Federación, la actuación del mencionado órgano está limitada por el convenio de coordinación, de acuerdo con la fracción VIII⁵³ del artículo 36 de la LAHT, cuyos términos aprobaron, el cual puede ser modificado en la medida que se modifique el programa de la zona metropolitana respectivo –en el que tienen participación–, o bien, cuando así lo acuerde, cuando menos, la mayoría de ellos, conforme al último párrafo⁵⁴ del propio artículo 36. Además, el artículo 40⁵⁵ de la LAHT les confiere una serie de atribuciones, con lo cual se les garantiza un margen de acción al interior de la Comisión.

⁵³ **"Artículo 36.** El convenio de referencia señalará la voluntad de los Municipios de participar en el desarrollo de la zona metropolitana como una forma de expresión de la autonomía municipal encaminada a la resolución conjunta de problemas comunes, deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, y en uno de los periódicos de mayor circulación en el área metropolitana y deberá contener como obligaciones mínimas de las partes, las siguientes:

"...

"VIII. La integración, funcionamiento y lineamientos para la toma de decisiones de la Comisión de que se trate."

⁵⁴ **"Artículo 36.** ...

"El convenio tendrá una vigencia indefinida, el cual puede ser modificado en la medida que se modifique el programa de la zona metropolitana respectivo, o bien cuando así lo acuerden cuando menos la mayoría de los Municipios que integren la zona metropolitana."

⁵⁵ **"Artículo 40.** Los Municipios, por conducto de los presidentes municipales, tendrán las siguientes funciones o facultades:

"I. Participar conjunta y coordinadamente con el Estado y otros Municipios en la delimitación, planeación y regulación del desarrollo de las zonas metropolitanas;

"II. Proponer al gobernador y a otros Municipios proyectos de convenios para constituir o integrar una zona metropolitana;

"III. Proponer al gobernador y a los Municipios involucrados, proyectos de modificaciones o reformas a los convenios de constitución o integración, o de funcionamiento de una zona metropolitana;

"IV. Presentar a la comisión su opinión, por escrito o mediante declaración, en los casos de la tramitación de una solicitud expresa de un Municipio interesado, de integrarse a una zona metropolitana y la correspondiente modificación a sus límites territoriales y a los convenios o instrumentos suscritos entre las partes integrantes;

"V. Presentar a la Comisión, para su análisis y en su caso aprobación, propuestas de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, obras de infraestructura y su equipamiento, y demás acciones de alcance metropolitano de las comprendidas en los artículos 33 y 39 de esta ley;

"VI. Presentar a la Comisión, para su análisis y en su caso aprobación, propuestas de financiamiento de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, obras de infraestructura y su equipamiento, y demás acciones de alcance metropolitano;

"VII. Proponer a la Comisión modificaciones o reformas a las disposiciones de su Reglamento Interno; y

"VIII. Las demás que se establecen en esta ley y las que resulten necesarias para el cumplimiento de su objetivo."



Por su parte, el artículo 43, impugnado en su fracción II,⁵⁶ al prever que los acuerdos se tomarán por mayoría de los integrantes presentes con derecho a voto –que pueden ser, en ciertos casos, los Municipios–, no los convierte en meros ejecutores de las decisiones que se adopten, pues, como se ha expuesto, la actuación de la comisión está limitada por el convenio de coordinación en el que los Municipios han expresado su voluntad de participar en el desarrollo de la zona metropolitana, como una forma de expresión de su autonomía, encaminada a la resolución conjunta de problemas comunes.

E. Invasión de competencias en materia de zonificación

No coincido con la validez del artículo 223⁵⁷ de la LAHT.

Este precepto se refiere a la constitución de **polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada**. En este sentido, debe interpretarse en relación con el artículo 205⁵⁸ de

⁵⁶ "Artículo 43. Las Comisiones (sic) Metropolitana de Desarrollo Urbano deberán (sic) contar con su reglamento interno, el cual será aprobado por las mismas (sic), en el que establecerán las reglas de actuación y participación de quienes la integran. Este reglamento deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, y para su expedición se hará considerando en lo que corresponda las siguientes bases:

"...

"II. Los acuerdos de la comisión se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes, con derecho a voto. Cuando un asunto no alcance la cantidad de votos necesarios para su aprobación, podrá ser sometido a consideración de la comisión en la siguiente sesión, ya sea ordinaria o extraordinaria, pudiendo ser aprobado por mayoría de los presentes con derechos (sic) a voto; si no fuera aprobado, se desechará la propuesta."

⁵⁷ "Artículo 223. La secretaría podrá determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada, con base en los estudios que para tal efecto se elaboren. Para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación, la secretaría sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los Ayuntamientos, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el polígono, para generar una nueva división. La secretaría podrá incorporar la constitución de polígonos de actuación en los planes o programas respectivos."

⁵⁸ "Artículo 205. Se podrán determinar áreas o zonas aptas para aplicar instrumentos de fomento para el desarrollo urbano. Para tal efecto, el Estado, en coordinación con el Ayuntamiento correspondiente, podrá autorizar la delimitación de polígonos para la ejecución de proyectos en las siguientes áreas:

"I. Zonas que tengan terrenos sin construir ubicados dentro del tejido urbano, que cuenten con accesibilidad y servicios donde puedan llevarse a cabo los proyectos de impacto urbano, apoyándose



la LAHT, que prevé la delimitación de polígonos para la ejecución de proyectos en áreas o zonas aptas para aplicar instrumentos de fomento al desarrollo urbano.

Al respecto, no debe atenderse como parámetro –como lo hace la resolución– al artículo 85⁵⁹ de la LGAH, que se refiere a los **polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles**, sino al artículo 41,⁶⁰ relacionado con **polígonos de actuación que permitan llevar a cabo**

en el programa de fomento económico, que incluyen equipamientos varios y otros usos complementarios;

"II. Zonas habitacionales de población de bajos ingresos, altos índices de deterioro y carencia de servicios urbanos, con potencial de mejoramiento donde se requiera impulso por parte del sector público para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de la ciudad;

"III. Zonas factibles de regeneración urbana que cuenten con infraestructura vial y servicios urbanos adecuados;

"IV. Zonas industriales deterioradas o abandonadas que puedan reordenarse, renovarse o densificarse, donde los procesos productivos deban reconvertirse para ser más competitivos y evitar impactos negativos en el medio ambiente;

"V. Zonas de conservación patrimonial que tienen valores históricos, arqueológicos, arquitectónicos y artísticos o típicos, así como las que sin estar formalmente clasificadas como tales, presenten características que requieren atención especial para mantener y elevar sus valores;

"VI. Zonas susceptibles de rescate, cuyas condiciones naturales ya hayan sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieran de acciones para restablecer en lo posible su situación original; en estas áreas se ubican los asentamientos humanos rurales. Las obras que se realicen en dichas zonas se condicionarán a que se lleven a cabo acciones para establecer el equilibrio ambiental;

"VII. Zonas naturales en cuya extensión no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso del suelo, así como para desarrollar en ellos actividades que sean compatibles con la función de conservación natural; y,

"VIII. Zonas destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística."

⁵⁹ **"Artículo 85.** Los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios podrán declarar **polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles**, bajo el esquema de sistemas de actuación pública o privada, de acuerdo a los objetivos previstos en dichos instrumentos. Los actos de aprovechamiento urbano deberán llevarse a cabo, tanto por las autoridades como por los propietarios y poseedores del suelo, conforme a tales declaratorias y siempre ajustándose a las determinaciones de los planes o programas de desarrollo urbano y desarrollo metropolitano aplicables."

⁶⁰ **"Artículo 41.** Las entidades federativas y los Municipios promoverán la elaboración de programas parciales y **polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.**

"Dichos programas parciales serán regulados por la legislación estatal y podrán integrar los planteamientos sectoriales del desarrollo urbano, en materias tales como: centros históricos, movilidad, medio ambiente, vivienda, agua y saneamiento, entre otras."



acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población, así como para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales, el cual prevé la participación de las entidades federativas y los Municipios.

Ahora bien, para determinar la forma en que debe participar uno y otro nivel de gobierno en este tema, debe atenderse, por una parte, al artículo 10, fracciones XV y XXII,⁶¹ de la LGAH, que faculta a las entidades federativas para coordinarse con la Federación, otras entidades federativas y los Municipios para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, así como para formular y aplicar políticas y realizar acciones en materia de estructuración urbana y gestión del suelo y, por otra parte, al artículo 11, fracciones II, III, IV, XV y XVII,⁶² de la propia LGAH, que, en consonancia con el artículo 115, fracción V, incisos a), b), d) y e),⁶³ de la

⁶¹ **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

" ...

"XV. Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus Municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal;

" ...

"XXII. Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad."

⁶² **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

" ...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

"IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos **para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población,** considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos; ...

"XV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios; ...

"XVII. Participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad."

⁶³ **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:



Constitución General, faculta a los Municipios para regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios; formular, aprobar y administrar la zonificación y promover y ejecutar acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano.

De este modo, aunque el Estado, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, puede, en ejercicio de su competencia en materia de estructuración urbana y gestión del suelo, determinar la constitución de los polígonos de actuación previstos en el artículo 223, impugnado, e incorporarlos en sus planes o programas; **no se encuentra facultado para llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo (relacionado con estos últimos), ni la relotificación de los predios participantes para generar una nueva división, con miras a la ejecución de proyectos, pues esto es competencia del Municipio.**

Por tanto, considero que debió declararse la invalidez del citado artículo 223, en la porción normativa que señala "Para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación, la secretaría sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los Ayuntamientos, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el polígono, para generar una nueva división".

Cabe señalar que los precedentes que se citan en el fallo (controversias constitucionales 50/2012, 60/2012 y 67/2012) no resultan aplicables, por referirse a polígonos en unidades condominales.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana."



I. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. ES COMPETENCIA Y OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES GARANTIZAR ESTE PRINCIPIO EN LA POSTULACIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS PARA LEGISLADORES LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS TANTO EN ELECCIONES ORDINARIAS COMO EXTRAORDINARIAS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SIN CONSTREÑIRLAS AL DISEÑO FEDERAL, SIEMPRE QUE SE OBSERVEN LOS FINES PREVISTOS EN LAS CITADAS NORMAS (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 160, PÁRRAFO PRIMERO, Y 162, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

II. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. REGLAS QUE TIENEN COMO FIN GARANTIZARLA EN LA POSTULACIÓN, CONFORMACIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATURAS, ASÍ COMO PROVISIONES ADICIONALES QUE LA ASEGURAN EN LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO LOCAL Y LOS AYUNTAMIENTOS, EN ESTE ÚLTIMO CASO CON MEDIDAS DE PARIDAD HORIZONTAL [ARTÍCULOS 7, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO, Y 34, FRACCIÓN XI, 127, PÁRRAFOS TERCERO, FRACCIÓN I, Y QUINTO, 130, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTE PARIDAD EN LA CONFORMACIÓN CUANDO EN LA INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN POPULAR LOS GÉNEROS SE ENCUENTRAN REPRESENTADOS CON EL PORCENTAJE MÁS CERCANO POSIBLE AL CINCUENTA POR CIENTO DEL TOTAL DE LOS ESPACIOS DISPONIBLES", 165 Y 168, APARTADO A, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO].

III. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. FACULTAD DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL (OPLE) PARA SUSTITUIR FÓRMULAS EN LA ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA GARANTIZAR LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE LA LEGISLATURA (ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EMPEZANDO POR EL PARTIDO POLÍTICO CON MENOR PORCENTAJE DE VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).



IV. VOTO DESDE EL EXTRANJERO. SU REGULACIÓN POR PARTE DE LAS LEGISLATURAS LOCALES ES POTESTATIVA, SUJETA A LAS BASES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, LAS CUALES SON DE APLICACIÓN DIRECTA [ARTÍCULOS 7, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y SE SUJETARÁ A LO PREVISTO EN LA NORMATIVIDAD APLICABLE", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO, Y 7, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DETERMINACIONES QUE PARA TAL EFECTO EMITA EL INSTITUTO", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO].

V. DERECHO HUMANO A EXPRESAR Y DIFUNDIR LIBREMENTE, POR CUALQUIER MEDIO, IDEAS, OPINIONES E INFORMACIÓN. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO PROTEGE A LAS PERSONAS FRENTE A LAS CALUMNIAS Y EXCLUYÓ DEL ÁMBITO DE PROTECCIÓN A LAS INSTITUCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5, FRACCIÓN II, INCISO C), Y 234, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE ENTENDERÁ POR CALUMNIA LA IMPUTACIÓN DE HECHOS O DELITOS FALSOS CON IMPACTO EN UN PROCESO ELECTORAL", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO].

VI. RESIDENCIA EFECTIVA MÍNIMA PARA ACCEDER AL CARGO DE GOBERNADOR. LA PREVISIÓN QUE ESTABLECE EL REQUISITO DE NO SER MENOR DE CINCO AÑOS ÚNICAMENTE PARA LOS CIUDADANOS NO NACIDOS EN LA ENTIDAD FEDERATIVA, INMEDIATAMENTE ANTERIORES AL DÍA DE LA ELECCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y PARA EL CASO DE LA GUBERNATURA, DE CINCO AÑOS", Y PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

VII. RESIDENCIA EFECTIVA MÍNIMA PARA ACCEDER AL CARGO DE GOBERNADOR. ACREDITACIÓN ANTE EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL (OPLE) DEL REQUISITO DE QUE SEA NO MENOR DE CINCO AÑOS, INMEDIATAMENTE ANTERIORES AL DÍA DE LA ELECCIÓN (ARTÍCULO 171, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).



VIII. INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN COMPETENCIA Y LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR SUS VACANTES O AUSENCIAS (ARTÍCULO 20 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR CADA REGIDURÍA Y SINDICATURA PROPIETARIA SE ELEGIRÁ UNA REGIDURÍA Y SINDICATURA SUPLENTE RESPECTIVAMENTE", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

IX. NULIDAD DE ELECCIONES. EL LEGISLADOR LOCAL CUENTA CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LAS CAUSALES QUE ESTIME PRUDENTES PARA DECRETARLA, SIEMPRE QUE NO DISTORSIONEN EL PRINCIPIO DE CERTEZA ELECTORAL (ARTÍCULO 98, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

X. DIPUTACIONES LOCALES. SUSTITUCIÓN DE ALGÚN MIEMBRO ELECTO CON EL INTEGRANTE SIGUIENTE DE LA LISTA REGISTRADA POR EL MISMO PARTIDO POLÍTICO POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 24, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DIPUTACIONES Y", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XI. DIPUTACIONES LOCALES. CONVOCATORIA A ELECCIONES EXTRAORDINARIAS PARA SUSTITUIR LAS VACANTES DEFINITIVAS DE ALGÚN MIEMBRO ELECTO POR MAYORÍA RELATIVA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 23, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XII. NULIDAD DE ELECCIONES. PROHIBICIÓN DE QUE LA CANDIDATURA SANCIONADA PARTICIPE EN ELECCIONES EXTRAORDINARIAS (ARTÍCULO 23, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CANDIDATURA", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XIII. NULIDAD DE ELECCIONES. LA PROHIBICIÓN DE QUE "LA PERSONA SANCIONADA" PARTICIPE EN ELECCIONES EXTRAORDINARIAS NO REFIERE TAMBIÉN AL PARTIDO POLÍTICO AL QUE PERTENECE (ARTÍCULO 99, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERO EL PARTIDO CORRESPONDIENTE SÍ PODRÁ POSTULAR UNA NUEVA CANDIDATA O UN



NUEVO CANDIDATO", DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XIV. FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. PROHIBICIÓN DE RECIBIRLO CUANDO NO TENGAN DERECHO A RECIBIR FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL (ARTÍCULO 41, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). EN CASO DE QUE NO ASISTA EL QUÓRUM, LA SESIÓN TENDRÁ LUGAR DENTRO DE LAS VEINTICUATRO HORAS SIGUIENTES CON LOS CONSEJEROS Y REPRESENTANTES QUE ASISTAN (ARTÍCULOS 66, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON LAS Y LOS INTEGRANTES QUE ASISTAN", Y 88, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON QUIENES ASISTAN", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XVI. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). LAS DECISIONES DE SU CONSEJO GENERAL PUEDEN TOMARSE POR MAYORÍA SIMPLE (ARTÍCULO 66, PÁRRAFO OCTAVO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIMPLE", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XVII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). EN LA TERCERA CONVOCATORIA SE PERMITE INICIAR LA SESIÓN CON LOS INTEGRANTES PRESENTES, COMO UN CASO EXCEPCIONAL CUANDO LOS CONSEJEROS NO ESTUVIERON PRESENTES POR DOS OCASIONES CONSECUTIVAS (ARTÍCULOS 122, PÁRRAFO QUINTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON LAS Y LOS INTEGRANTES PRESENTES", Y 126, PÁRRAFO PRIMERO, NUMERAL 1, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON LA INTEGRACIÓN PRESENTE", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XVIII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). EN CASO DE EMPATE, SU PRESIDENTE TENDRÁ VOTO DE CALIDAD (ARTÍCULOS 66, PÁRRAFO OCTAVO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE EMPATE, SERÁ DE CALIDAD EL VOTO DEL CONSEJERO PRESIDENTE", Y 88, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TENIENDO LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA VOTO DE CALIDAD EN CASO DE EMPATE", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).



XIX. DERECHO DE REPRESENTACIÓN ANTE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). SU PÉRDIDA CUANDO LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO OBTENGAN O PIERDAN EL REGISTRO DE CANDIDATURAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 80, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UN PARTIDO POLÍTICO NO OBTENGA O PIERDA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS O", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XX. DERECHO DE REPRESENTACIÓN ANTE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). SU PÉRDIDA CUANDO LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES PIERDAN SU REGISTRO (ARTÍCULO 80, PÁRRAFO TERCERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "EN CASO DE QUE, POR CUALQUIER CAUSA ESTABLECIDA EN LA PRESENTE LEY" Y "UNA CANDIDATURA INDEPENDIENTE PIERDA SU REGISTRO, UNA VEZ QUE QUEDE FIRME LA DETERMINACIÓN QUE ORIGINÓ DICHA SITUACIÓN, QUEDARÁ SIN EFECTOS LA ACREDITACIÓN DE SUS REPRESENTANTES EN AQUELLOS ÓRGANOS QUE CONOZCAN PARCIAL O TOTALMENTE DE LAS ELECCIONES RELACIONADAS CON DICHAS CANDIDATURAS", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXI. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULARLA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 92, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 100, FRACCIONES IV, INCISO C), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DIFUNDIR U ORDENAR LA DIFUSIÓN DE CAMPAÑAS PUBLICITARIAS SOBRE PROGRAMAS Y ACCIONES GUBERNAMENTALES, CON EXCEPCIÓN DE LAS RELACIONADAS CON SALUD, SEGURIDAD PÚBLICA, PROTECCIÓN CIVIL, SERVICIOS EDUCATIVOS Y MEDIDAS DE EMERGENCIA PARA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN, LAS CUALES DEBERÁN HACERSE SIN FINES ELECTORALES", Y VIII, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO].

XXII. PROPAGANDA ELECTORAL. LOS ARTÍCULOS PROMOCIONALES UTILITARIOS SÓLO PUEDEN SER ELABORADOS CON MATERIAL TEXTIL Y SU DISTRIBUCIÓN NO CONSTITUYE UNA DÁDIVA IRREGULAR, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 92, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CONTENGAN IMÁGENES, SIGNOS, EMBLEMAS O EXPRESIONES QUE TEN-



GAN POR OBJETO DIFUNDIR LA IMAGEN Y PROPUESTAS DEL PARTIDO POLÍTICO, COALICIÓN O CANDIDATURA QUE LO DISTRIBUYE. ESTOS ARTÍCULOS", Y 99, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DURANTE LA PRECAMPAÑA ESTÁ PROHIBIDO EL OTORGAMIENTO DE ARTÍCULOS PROMOCIONALES UTILITARIOS", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXIII. TOPES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. EL MONTO DEL EXCESO, ENTRE OTRAS COSAS, DEBERÁ SER CONSIDERADO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA INDIVIDUALIZAR LA SANCIÓN (ARTÍCULO 99, PÁRRAFO DÉCIMO TERCERO, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA PERSONA PRECANDIDATA QUE REBASE EL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA ESTABLECIDO SERÁ SANCIONADA CON LA CANCELACIÓN DE SU REGISTRO O, EN SU CASO, CON LA PÉRDIDA DE LA CANDIDATURA QUE HAYA OBTENIDO", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXIV. TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA. MONTO PREVISTO PARA LAS ELECCIONES DE LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS (ARTÍCULO 102, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SUMÁNDOLE LA MITAD DEL MONTO RESULTANTE EN CADA UNO DE ELLOS; EL RESULTADO SERÁ EL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA PARA EL MUNICIPIO RESPECTIVO", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXV. TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA. MONTO PREVISTO PARA LAS ELECCIONES DE LAS DIPUTACIONES LOCALES (ARTÍCULO 102, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXVI. PROPAGANDA ELECTORAL. PROHIBICIÓN DE PINTARLA EN INMUEBLES DE PROPIEDAD PRIVADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 103, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVADA O", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXVII. DEBATES PÚBLICOS. OBLIGACIÓN DE INVITAR A TODOS LOS CANDIDATOS Y REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA QUE SE LLEVEN A



CABO EN CONDICIONES DE EQUIDAD PARA LOS CANDIDATOS PARTICIPANTES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN NACIONAL Y LOCAL, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 108, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXVIII. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 109, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIÓN", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXIX. COALICIONES. CARACTERÍSTICAS QUE PRESENTARÁ LA BOLETA ELECTORAL EN EL ANVERSO Y REVERSO, ASÍ COMO EL ESPACIAMIENTO EN DICHA BOLETA, DE CONFORMIDAD AL MODELO QUE APRUEBE EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) (ARTÍCULO 109, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN VI, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "EN EL CASO DE LA ELECCIÓN DE DIPUTACIONES POR MAYORÍA RELATIVA, UN SOLO ESPACIO POR CADA CANDIDATURA INDEPENDIENTE O PARTIDO POLÍTICO QUE CONTenga LA FÓRMULA DE CANDIDATURAS PROPIETARIA Y SUPLENTE, ASÍ COMO UN ESPACIO PARA CANDIDATURAS NO REGISTRADAS; EN EL REVERSO, LA LISTA SÓLO DE CADA PARTIDO POLÍTICO" Y "QUE POSTULE DE SUS CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXX. DECLARACIONES DE VALIDEZ Y ENTREGA DE CONSTANCIAS DE MAYORÍA. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES) DEBEN REVISAR, PARA SU EXPEDICIÓN, QUE LOS CANDIDATOS CUMPLAN LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES [ARTÍCULOS 116, FRACCIONES I, INCISO F), II, INCISOS D) Y F), Y III, INCISOS B) Y C), Y 126, NUMERAL 2, FRACCIÓN I, INCISOS C) Y D), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO].

XXXI. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS



MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS PRINCIPIOS, AUNQUE NO A REGLAMENTAR DE UNA FORMA ESPECÍFICA DICHSO PRINCIPIOS, SIEMPRE QUE ATIENDAN RAZONABLEMENTE A LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA INTEGRAL PREVISTO Y A SU FINALIDAD (ARTÍCULO 128, PÁRRAFOS DEL PRIMERO AL QUINTO, SEXTO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA, SE ENTIENDE LA QUE RESULTE DE" Y "LOS VOTOS EMITIDOS PARA CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, LOS VOTOS NULOS, LOS VOTOS DE CANDIDATURAS NO REGISTRADAS", SÉPTIMO, OCTAVO Y NOVENO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXXII. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL MARGEN DE LA DENOMINACIÓN QUE LOS CONGRESOS LOCALES UTILICEN RESPECTO DE LOS PARÁMETROS DE VOTACIÓN QUE SEAN UTILIZADOS EN LAS DISTINTAS ETAPAS QUE INTEGRAN EL MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS POR AQUEL PRINCIPIO, LO TRASCENDENTE ES QUE EN CADA ETAPA SE UTILICE LA BASE QUE CORRESPONDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 128, PÁRRAFO SEXTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS QUE NO HAYAN ALCANZADO EL TRIUNFO EN ALGÚN DISTRITO UNINOMINAL", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXXIII. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA CALCULAR LA VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA SE DEBE DEDUCIR DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA LOS VOTOS A FAVOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE NO HAYAN OBTENIDO EL TRES POR CIENTO DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 128, PÁRRAFO SEXTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DEDUCIR DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA, LOS VOTOS A FAVOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE NO HAYAN OBTENIDO EL TRES POR CIENTO DE DICHA VOTACIÓN", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXXIV. COALICIONES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE EXIGE LA AUTORIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN LOCAL Y NACIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA CONFORMARLAS, INVADIR LA COMPETENCIA DEL



CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 150, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COALICIONES", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXXV. CANDIDATURAS COMUNES. EXIGENCIA DE LA AUTORIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN LOCAL Y NACIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA CONFORMARLAS (ARTÍCULO 150, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOCAL Y NACIONAL", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXXVI. CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA SOLICITUD POR PARTE DEL PARTIDO POLÍTICO PARA SUSTITUIR A UNO DE SUS CANDIDATOS QUE RENUNCIA SE DEBERÁ PRESENTAR ANTE EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL (OPLE) CON UN TIEMPO MÍNIMO QUE LE GARANTICE LLEVAR A CABO LOS TRÁMITES NECESARIOS PARA SU REGISTRO, PARA QUE PUEDA COMPETIR EN TÉRMINOS EQUITATIVOS EN LA CONTIENDA ELECTORAL Y PARA HACER DEL CONOCIMIENTO DE LA CIUDADANÍA QUIÉNES SON Y SUS PROPUESTAS (ARTÍCULO 206, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXXVII. INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. CANCELACIÓN DEL REGISTRO A PLANILLAS INCOMPLETAS (ARTÍCULO 209, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXXVIII. PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL (OPLE) CUENTA CON UNA AMPLIA LIBERTAD PARA DETERMINAR EN QUÉ CASOS RESULTA PRESCINDIBLE EXIGIRLE AL OFERENTE DE UNA PRUEBA DOCUMENTAL QUE NO OBRA EN SU PODER, ACREDITAR HABERLA SOLICITADO PREVIAMENTE A LA AUTORIDAD Y QUE NO LE HUBIEREN SIDO ENTREGADAS [ARTÍCULOS 227, FRACCIÓN I, INCISO F), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HABIÉNDOSE SOLICITADO OPORTUNAMENTE AL ÓRGANO COMPETENTE NO LE FUERON ENTREGADAS, A FIN DE QUE ACREDITADO LO ANTERIOR", Y 237, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HABIÉNDOSE SOLICITADO OPORTUNAMENTE AL ÓRGANO COMPETENTE NO LE FUERON ENTREGADAS, A FIN DE QUE ACREDITADO LO ANTERIOR", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y 25, PÁRRAFO PRIMERO,



FRACCIÓN IX, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SEÑALANDO, EN SU CASO, LA IMPOSIBILIDAD DE EXHIBIR LAS QUE HUBIERA SOLICITADO EN TIEMPO Y NO LE FUERON ENTREGADAS, DEBIENDO ACREDITAR QUE LAS PIDIÓ OPORTUNAMENTE POR ESCRITO AL ÓRGANO O AUTORIDAD COMPETENTE", DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO].

XXXIX. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS QUE DEBERÁN CONTENER LAS SENTENCIAS O RESOLUCIONES, SIENDO QUE LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA SERÁ APLICABLE POR REGLA GENERAL (ARTÍCULO 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XL. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA NO PROCEDE SOLAMENTE EN LOS JUICIOS DE NULIDAD DE VOTACIÓN, CASILLAS O ELECCIONES (ARTÍCULO 7, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XLI. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. CÓMPUTO DEL PLAZO "DE CUATRO DÍAS", CONTADOS A PARTIR DEL MOMENTO EN QUE SURTA SUS EFECTOS LA NOTIFICACIÓN O SE TENGA CONOCIMIENTO DEL ACTO O RESOLUCIÓN RECURRIDA (ARTÍCULO 24, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CONTADOS A PARTIR DEL MOMENTO EN QUE SURTA SUS EFECTOS LA NOTIFICACIÓN O SE TENGA CONOCIMIENTO DEL ACTO O RESOLUCIÓN RECURRIDA", DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XLII. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. PREVENCIÓN A SU PROMOVENTE CUANDO SE OMITAN LOS REQUISITOS RESPECTIVOS PARA QUE EN UN PLAZO NO MAYOR A VEINTICUATRO HORAS LA DESAHOGUE, SO PENA DE DESECHAMIENTO (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 25, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y ARTÍCULO 29, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y V", DEL CITADO ORDENAMIENTO LEGAL).



XLIII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). FACULTAD DE SU CONSEJO GENERAL PARA DESIGNAR, RATIFICAR O REMOVER LIBREMENTE A SU SECRETARIO EJECUTIVO (ARTÍCULOS 61, FRACCIONES VIII Y XXXI, Y 62, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XLIV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLES). DURACIÓN DEL CARGO DE SU SECRETARIO EJECUTIVO HASTA EN TANTO NO SE RENUEVE LA TOTALIDAD DE LAS CONSEJERÍAS QUE LO NOMBRARON (ARTÍCULO 58, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE DURARÁ EN SU ENCARGO HASTA EN TANTO NO SE RENUEVEN LA TOTALIDAD DE CONSEJERÍAS QUE LO NOMBRARON", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XLV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO EN MATERIA ELECTORAL QUE DA LUGAR A LA APLICACIÓN DIRECTA DE LO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y PARA EL CASO DE LA GUBERNATURA, DE CINCO AÑOS", Y PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y, POR CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DEL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN I, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XLVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO C), 14, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y PARA EL CASO DE LA GUBERNATURA, DE CINCO AÑOS", Y SEGUNDO, 80, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UN PARTIDO POLÍTICO NO OBTENGA O PIERDA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS O", 92, PÁRRAFO SEGUNDO, 100, fracciones IV, INCISO C), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DIFUNDIR U ORDENAR LA DIFUSIÓN DE CAMPAÑAS PUBLICITARIAS SOBRE PROGRAMAS Y ACCIONES GUBERNAMENTALES, CON EXCEPCIÓN DE LAS RELACIONADAS CON SALUD, SEGURIDAD PÚBLICA, PROTECCIÓN CIVIL, SERVICIOS EDUCATIVOS Y MEDIDAS DE EMERGENCIA PARA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN, LAS CUALES DEBE-



RÁN HACERSE SIN FINES ELECTORALES", Y VIII, 103, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVADA O", 109, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIÓN", 128, PÁRRAFO SEXTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS QUE NO HAYAN ALCANZADO EL TRIUNFO EN ALGÚN DISTRITO UNINOMINAL", 150, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COALICIONES", Y 234, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE ENTENDERÁ POR CALUMNIA LA IMPUTACIÓN DE HECHOS O DELITOS FALSOS CON IMPACTO EN UN PROCESO ELECTORAL", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2020. PARTIDO POLÍTICO MORENA. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y DANIELA CARRASCO BEGE.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veintiuno de septiembre de dos mil veinte emite la siguiente:

Sentencia

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 132/2020, promovida por el partido político Morena en contra de diversos artículos de la "Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro", la "Ley Electoral del Estado de Querétaro" y la "Ley que expide la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro"; todas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el primero de junio de dos mil veinte.

I. Trámite

1. **Presentación de la demanda.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por el partido político Morena ante la Oficina de Certificación Judi-



cial y Correspondencia de este Alto Tribunal, a través del Sistema Electrónico, el veintiocho de junio de dos mil veinte.

2. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas. Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro.

3. **Normas generales cuya invalidez se demanda.** El partido político Morena, en el apartado correspondiente,¹ demanda la invalidez de la:

a. Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, de cuyo artículo primero, se impugna la reforma al artículo 7 de la Constitución de Querétaro.

b. Ley Electoral del Estado de Querétaro (LEEQ, en adelante), en sus artículos 5, fracción II, inciso c); 7, párrafo cuarto; 14, párrafos primero, fracción III, y segundo; 20, en su parte final; 23, párrafos primero y cuarto; 24; 34, fracción XI; 41, penúltimo párrafo; 66, párrafos primero y octavo; 80, párrafo tercero; 88, párrafos primero y cuarto; 92, párrafos segundo y cuarto; 99, párrafos tercero, parte inicial, y décimo tercero, fracción II; 100, párrafo primero, fracciones IV, inciso b), primera parte, y VIII; 102, párrafo tercero, fracciones II y III, en su parte final; 103, párrafo primero, fracción VIII; 108, párrafo quinto; 109, fracción VI; 116, fracciones I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, inciso b); 122, párrafo quinto; 126, párrafo primero, numerales 1 y 2, fracción I, inciso c); 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto; 128, párrafos tercero, sexto y octavo; 130, párrafo segundo; 150; 160, primer párrafo; 162, primer párrafo; 165; 168, apartado A, fracción III, inciso a); 171, primer párrafo, fracción III, primer párrafo; 206, párrafo quinto; 209, párrafo cuarto; 227, primer párrafo, fracción I, inciso f); 234, segunda parte; y 237, fracción VI.

c. Ley que expide la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, específicamente de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro

¹ Se transcribe el apartado de la parte inicial de la demanda en el que se indican los artículos impugnados. Las normas serán precisadas en el apartado correspondiente de esta sentencia.



(LMIEQ, en adelante), los artículos 7, párrafo tercero; 25, párrafos primero, fracción IX, y segundo; 29, fracción I; 61, fracción III; 98, fracción IV; y 99, párrafo tercero.

4. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez planteados por el promovente, serán desarrollados en el apartado correspondiente al estudio de fondo. Para su adecuada identificación, en el presente apartado se presenta una síntesis del tema sobre el que versa cada concepto planteado, los artículos impugnados, y las páginas del escrito de demanda en las que se desarrolla por parte del actor.

Tema	Concepto	Páginas
Tema 1 Paridad de género	Primero	III-XV
	Décimo sexto	LXXV-LXXX
	Décimo octavo	XC-XCIII
Tema 2 Voto en el extranjero	Primero	III-XV
Tema 3 Definición de calumnia	Segundo	XV-XVIII
Tema 4 Requisito de residencia efectiva para acceder al cargo de gobernador	Tercero	XVIII-XXIII
Tema 5 Ausencia de suplente del titular de la presidencia municipal	Cuarto	XXIII-XXVII
Tema 6 Mecanismo para cubrir vacantes definitivas en diputaciones de mayoría relativa	Quinto	XXVII-XXXVII
Tema 7 Prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias	Quinto	XXVII-XXXVII
Tema 8 Prohibición de recibir financiamiento privado	Sexto	XXXVII-XL



<p>Tema 9 Reglas sobre quórum y votación en las sesiones de los consejos del IEEQ</p>	Séptimo	XL-XLVII
<p>Tema 10 Cancelación de la acreditación de representantes por la pérdida o falta de registro de una candidatura</p>	Octavo	XLVII-LI
<p>Tema 11 Regulación de propaganda gubernamental durante el proceso electoral y de artículos promocionales</p>	Noveno	LI-LVIII
<p>Tema 12 Tope de gastos de precampaña</p>	Décimo	LVIII-LX
<p>Tema 13 Tope de gastos de campaña</p>	Décimo primero	LXI-LXIII
<p>Tema 14 Prohibición de pintar propaganda electoral en propiedad privada, incluso cuando medie permiso</p>	Décimo segundo	LXIII-LXV
<p>Tema 15 Regulación de debates organizados por medios de comunicación locales</p>	Décimo tercero	LXV-LXVII
<p>Tema 16 Regulación de coaliciones y en materia de impresión y producción de materiales electorales</p>	Décimo cuarto	LXVIII-LXXI
<p>Tema 17 Verificación de requisitos de elegibilidad en declaratoria de validez</p>	Décimo quinto	LXXI-LXXIV
<p>Tema 18 Valores de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional</p>	Décimo séptimo	LXXX-XC
<p>Tema 19 Obligación de contar con anuencia de los órganos de dirección nacional y local para formar coaliciones y candidaturas comunes</p>	Décimo noveno	XCIII-XCV



Tema 20 Sustitución de candidaturas	Vigésimo	XCV-XCIX
Tema 21 Obligación de acreditar la solicitud oportuna de pruebas que no obran en poder del oferente	Vigésimo primero	XCIX-CIII
Tema 22 Suplencia de la queja en los juicios de nulidad de votación, casillas o elecciones	Vigésimo segundo	CIII-CVII
Tema 23 Plazo para la presentación de medios de impugnación	Vigésimo tercero	CVIII-CX
Tema 24 Regulación de la facultad de prevenir ante el incumplimiento de los requisitos de la demanda	Vigésimo cuarto	CX-CXIII
Tema 25 Permanencia del secretario ejecutivo del IEEQ	Vigésimo quinto	CXIII-CXXIV

5. Morena señaló como violados los artículos 1o., 6o., 9o., 14, 16, 17, 35, 39, 40, 41, 115, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 23.1, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 21.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

6. **Acuerdo de registro y turno.** En un acuerdo emitido el dos de junio de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por Morena, a la que le correspondió el número **132/2020**, y turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

7. **Auto admisorio.** Por medio de un auto emitido el seis de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostenta y **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Querétaro para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República y a



la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que estuvieran en posibilidad de formular pedimento u opinión respecto de la demanda. Aunado a lo anterior, solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (**Sala Superior**, en adelante) que ese órgano jurisdiccional expresara por escrito su opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad.

8. Por otro lado, solicitó al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (**INE**, en adelante) el envío de copias certificadas del estatuto vigente del partido político nacional Morena y la certificación de su registro vigente, así como que precisara quiénes eran al momento de la presentación de la demanda el representante y los integrantes de su órgano de dirección nacional. También requirió al consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (**IEEQ**, en adelante) para que informara la fecha en que iniciará el próximo proceso electoral en la entidad.

9. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.** El Congreso Local sostuvo la validez de todas las normas impugnadas por Morena; en esencia, planteó los argumentos que serán resumidos a continuación:

10. En el **primer concepto** argumenta que, si bien conforme a la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce, la paridad de género se debía garantizar en candidaturas a diputados y fórmulas para Ayuntamientos, no se previó el supuesto de la designación de titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo Local, lo que, en todo caso, no encuadra en un tema electoral.

11. Es cierto que la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve expandió la paridad de género a los nombramientos de los titulares de las secretarías de Estado Locales, pero el Congreso de la entidad federativa no puede ser calificado como omiso, ya que no existe un plazo marcado por la Constitución.

12. Ahora bien, tratándose de la regulación del voto para los ciudadanos residentes en el extranjero, el Congreso sostiene que la remisión a las autoridades electorales debe ser comparada con los artículos 133, numeral 3, y 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (**LGIPE**, en adelante).



13. En el **segundo concepto** el Congreso Local sostiene que la definición de "calumnia" prevé a los posibles sujetos activos del delito, pero de forma enunciativa y no limitativa, dado que en caso de excepción pueden incluirse otros sujetos activos, por lo que no contradice lo dispuesto por la LGIPE, y es acorde con su artículo 471.

14. Además, considera que es congruente con lo determinado por la Sala Superior en el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-131/2015 y en el recurso de apelación SUP-RAP-105/2014, pues se estableció que la figura de calumnia tiene como elementos de su tipo: a) la prueba de cualquier forma de manifestación mediante cualquier medio; b) que dicha expresión se impute directa o indirectamente a un sujeto o sujetos concretos; y, c) que dicha manifestación sea calumniosa y afecte la imagen del sujeto al que se atribuyen, como bien jurídico protegido por la norma.

15. En el **tercer concepto** argumenta que, el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, establece que solamente pueden ser gobernadores de una entidad federativa los ciudadanos mexicanos por nacimiento y nativos de la misma, o con residencia efectiva en ella no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de las elecciones.

16. Bajo esta línea, los requisitos previstos en el artículo 14 de la LEEQ, no vulneran ningún derecho, pues no se advierte que sean contrarios a la Constitución Federal. Además, no es excesivo ni desproporcionado establecer que se pierde el derecho a ser votado por residir más de tres años consecutivos fuera de la entidad federativa, dado que aunado a que se prevé la excepción de poder ser votados siempre y cuando se hayan integrado a su domicilio por lo menos con seis meses de anticipación, también se atiende a un criterio en que las personas deben demostrar su residencia, conforme a diversas disposiciones legales.

17. Tampoco considera que se vulnere el artículo 23.1 de la Convención Americana, pues si bien existe el derecho humano a ser votado, este puede sujetarse a diversas condiciones, tal y como se prevé en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal. Esto, dado que las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para establecer restricciones en el acceso a los car-



gos públicos locales, siempre y cuando estas sean razonables, no discriminatorias y respeten la Constitución Federal.

18. Finalmente, respecto de la constancia de residencia prevista por el artículo 171, fracción III, de la LEEQ, considera que ésta garantiza que sea posible comprobar la residencia de una persona. Además, la constancia de residencia se regula por lo dispuesto en el artículo 11, segundo párrafo, de la ley orgánica municipal por lo que la autoridad electoral no está facultada para regular dicho tema, de otra forma invadiría competencias de otra autoridad.

19. En el **cuarto concepto** considera que, si bien la LEEQ no establece suplente en el caso de quién presidirá el órgano de gobierno municipal, lo cierto es que eso no transgrede los principios electorales de certeza, legalidad, objetividad, seguridad, fundamentación y motivación, ni el principio de supremacía municipal, dado que, si se prevén los supuestos para el caso de que el candidato a presidente municipal sea inelegible, ya sea al momento del registro o en la calificación de la elección.

20. Conforme al artículo 115, primer párrafo y fracción I, de la Constitución Federal, los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, por lo que las entidades federativas cuentan con amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal. Sustenta su dicho en la tesis 36/2018, de este Tribunal Pleno.

21. Arguye que, el sistema mexicano no contempla la figura de suplente en ninguna de las figuras titulares de las funciones ejecutivas en los tres órdenes de gobierno, a diferencia de los cargos de regidurías, sindicaturas, diputaciones y senadurías. Asimismo, la Constitución de Querétaro señala que, en caso de faltas temporales o absolutas del presidente municipal, éstas serán suplidas por el regidor o síndico propietarios que nombre el Ayuntamiento.

22. En el **quinto concepto** respecto del artículo 23 de la LEEQ, argumenta que es válido prever el concepto "persona" en vez del de candidatura. Sin embargo, el mismo debe ser interpretado a luz de la LGIPE, entendiendo que al ser un candidato una persona, es un concepto más amplio y adecuado. Considera



que el termino candidatura implica que dos o más partidos, sin mediar coalición, postulan a la misma persona, fórmula o planilla. Siendo así, una candidatura engloba a una persona y a uno o varios partidos políticos, por lo que quien incurre en la causal de nulidad es la persona y por eso se sanciona a la candidatura, no al partido político postulante.

23. En lo relativo al artículo 24 de la LEEQ, arguye que debe ser interpretado de forma sistemática, dado que tal sustitución atiende a las asignaciones efectuadas por el Consejo General o el consejo correspondiente conforme a los artículos 127, 129, 130 y 131 de la LEEQ, mismo caso acontece para las asignaciones efectuadas por los Consejos Distritales o Municipales para las elecciones de Ayuntamiento, siendo este último donde se hace un cómputo parcial o total y la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

24. Además, considera que no es aplicable el artículo 63 de la Constitución Federal para cubrir las vacantes absolutas de los cargos nombrados por mayoría relativa y representación proporcional, dado que existe libertad configurativa en tal aspecto.

25. Por último, respecto del artículo 99 de la LMIEQ, considera que debe diferenciarse entre la prohibición para que una persona sancionada pueda participar y la posibilidad de que el partido correspondiente postule una nueva candidatura, lo cual es congruente con el espíritu de la norma. En el caso de candidatos independientes, este precepto resultaría inaplicable pues los mismos no forman parte de algún partido, sino que se representan por sí mismos, por lo que no sería posible que un candidato independiente causante de la nulidad de una elección pudiera participar en la extraordinaria.

26. En el **sexto concepto** considera que el artículo impugnado respeta lo previsto por el artículo 41 constitucional, dado que no distingue entre partidos para el financiamiento público o para la prohibición de financiamiento privado, por lo que es equitativo. Considera que, por mandato constitucional, se debe garantizar que los recursos de financiamiento público estén por encima de los recursos privados, quedando en libertad configurativa de las entidades federativas los términos específicos.



27. Asimismo, propone que la disposición reclamada no limita que los partidos con registro nacional puedan recibir financiamiento siempre y cuando se apeguen al marco legal correspondiente. Sustenta sus afirmaciones en la tesis P./J. 12/2010, de este Tribunal Pleno.

28. Añade que, la Ley General de Partidos Políticos (**LGPP**, en adelante), en su artículo 52, numeral 2, establece claramente los límites al financiamiento privado, debiendo ser interpretado con la tesis P. LX/2009, de este Alto Tribunal.

29. En el **séptimo concepto** plantea que, conforme al artículo 32 de la Constitución de Querétaro, el IEEQ es autónomo, dado lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, así conforme al artículo quinto transitorio de la LEEQ, será el Consejo General de IEEQ quien emita los reglamentos, acuerdos o disposiciones, en donde, entre otras cosas, se regulará lo relativo a las inasistencias de los consejeros electorales. Además de que, conforme al artículo 80 de la LEEQ, existen reglas de suplencia aplicables.

30. Argumenta que es innecesaria una sanción a nivel local toda vez que conforme al artículo 102, numerales 1 y 2, inciso f), de la LGIPE, ya se encuentran sujetos a un régimen de sanción por no desempeñar sus funciones injustificadamente.

31. Por otra parte, respecto de los artículos 66, párrafo primero, 88, párrafo primero, 122, párrafo quinto, y 126, párrafo primero, numeral 1, de la LEEQ, arguye que son acordes con los artículos 41 y 67 de la LGIPE e, inclusive, similares al artículo 15, numeral 4, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, precisando que, con sustento en su libertad configurativa, la Legislatura Local determinó replicar lo previsto en la LGIPE.

32. Ahora bien, en relación con el párrafo cuarto del artículo 88 de la LEEQ, señala que la realidad social de la entidad requiere mecanismos que hagan viables las resoluciones del Consejo General del IEEQ, por lo que se determinó que éstas serían aprobadas por una mayoría simple, siendo acorde con los artículos 41.4 y 67.6 de la LGIPE.

33. Por último, tratándose de los artículos 66, párrafo octavo, y 88, párrafo cuarto, de la LEEQ, precisa que es adecuado que los presidentes de las sesio-



nes de los Consejos Electorales cuenten con un voto de calidad, lo que es una facultad que la ley otorga a los presidentes de diversos órganos colegiados a distintos niveles de gobierno para evitar dilación en las determinaciones, de ahí que fuera necesario prever dicho mecanismo de toma de decisiones, sin que esto contravenga proceso democrático alguno, además de estar sustentado en la libertad configurativa estatal.

34. En el **octavo concepto** propone que resulta válido prever que los partidos políticos que no obtengan o pierdan el registro de una candidatura, también pierdan la acreditación de los representantes que conozcan de tales elecciones relacionadas a esa candidatura.

35. Lo anterior, dado que los artículos 41, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal y 94 de LGPP, establecen que los partidos políticos nacionales que no obtengan al menos el tres por ciento de la votación pierden su registro.

36. Además, conforme al artículo 96 de la LGPP, los partidos políticos que pierden su registro, también pierden todos sus derechos y prerrogativas, y se extingue su personalidad jurídica, salvo por las obligaciones en materia de fiscalización. Bajo esta línea, resulta adecuado que, una vez que haya quedado firme una determinación de cancelación de registro, el partido político pierda la acreditación de su representante respecto de tal candidatura.

37. En el **noveno concepto** arguye que no existe la omisión de incluir a los poderes federales, toda vez que un ordenamiento estatal no podría, aunque fuera como reflejo de la ley general, prever tal situación, pues se estaría limitando una función de un ente federal que no es propia de una ley estatal.

38. En todo caso, señala que el artículo 41, base V, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal prevé que deberá suspenderse la propaganda gubernamental de los poderes federales, lo cual debe ser interpretado junto al ordenamiento general y no como algo que pueda regularse a nivel local. Además, considera que los supuestos de excepción de las campañas de información, atienden a la libertad configurativa estatal, por lo que el Congreso Local válidamente determinó no añadir más supuestos, homologándose con el artículo constitucional previamente aludido.



39. Considera que la legislación local es acorde con lo determinado por la Sala Superior en la tesis XIII/2017. Mismo razonamiento considera aplicable a la impugnación de la fracción VIII del artículo 100 de la LEEQ, el cual es acorde con el artículo 29 de la LGIPE.

40. Para concluir, propone que el artículo 92, párrafo cuarto, de la LEEQ, es válido al replicar los numerales 3 y 4 del artículo 209 de la LGIPE.

41. En el **décimo concepto** considera que la norma impugnada es acorde con el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, que prevé la obligación de establecer criterios para limitar las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos de aportación de sus militantes y simpatizantes.

42. Señala que la disposición impugnada debe interpretarse con el artículo 5, fracción II, incisos a) y b) de la LEEQ, donde se definen los actos anticipados de campaña y los de precampaña. Además de que la sanción aplica únicamente a los ciudadanos que aún no han sido registrados como candidatos.

43. Considera que las precampañas se encuentran estrechamente relacionadas con el proceso electoral, debiendo sujetarse a los límites de los artículos 41, fracción II, inciso c), penúltimo párrafo, y 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, por lo que, imponer un tope a los gastos de precampaña atiende a un control de los recursos económicos, con el fin de garantizar una igualdad de circunstancias entre los precandidatos. Además, el artículo 229, numeral 3, de la LGIPE, establece que los precandidatos deben presentar su información financiera para ser evaluada a fin de verificar si cumplieron con el tope de gastos de precampaña.

44. En el **décimo primer concepto** sostiene que, dicha disposición es acorde con los artículos 41, apartado B, penúltimo párrafo, y 116, fracción IV, incisos c), g) y h), de la Constitución Federal, de donde deriva la obligación local de fijar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos, más el tope se deja a la libertad configurativa local.

45. En el **décimo segundo concepto** considera que se debe sobreseer, toda vez que dicho artículo ya fue materia de un pronunciamiento previo de este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2017.



46. En el fondo, argumenta que el Congreso Local está facultado para legislar en materia de propaganda electoral, y la prohibición imputada no es violatoria del derecho a la libertad de expresión pues existen otros medios para dar a conocer las propuestas de los candidatos; inclusive, conforme a los criterios de la Corte Interamericana el derecho a la libertad de expresión e información no es absoluto.

47. Además, este tema no es abordado por la LGIPE, pues asiste libertad configurativa, por lo que el legislador buscó proteger el medio ambiente y evitar la contaminación visual conforme a los artículos 209, numeral 2, de la LGIPE y 155 de la Ley General de Equilibrio Ecológico.

48. En el **décimo tercer concepto** propone la validez del artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ, pues el mismo es acorde con el artículo 41 de la Constitución Federal que establece el derecho de los partidos de contar de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, incluyendo el acceso a los medios de comunicación social, conforme con los numerales 6, 7 y 8 del artículo 68 del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral del INE.

49. En este sentido, el Reglamento de Elecciones del INE, obligatorio para los partidos políticos locales, establece en el artículo 314, numeral 8, que los medios de comunicación local podrán organizar libremente debates entre los candidatos a cualquier cargo de elección popular del ámbito estatal, al igual la norma impugnada de la LEEQ. Aunado, los numerales 10 y 11 del artículo 68 del mismo reglamento y el artículo 218, numeral 6 y 7, de la LGIPE contemplan las mismas reglas que a nivel local. Bajo esta línea, considera que es aplicable el criterio de la Sala Superior en su jurisprudencia 33/2016, así como lo determinado por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

50. En el **décimo cuarto concepto** argumenta que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal si bien prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales conforme a las bases previstas en la Constitución, lo cierto es que existe un margen de libertad configurativa a nivel estatal para adoptar diferentes criterios en ciertos rubros. Pero, en todo caso, la dispo-



sición reclamada es coincidente con los artículos 104, fracción I, inciso a), y 266, primer párrafo, de la LGIPE, así como 87 de la LGPP.

51. Por tanto, el precepto impugnado al mencionar la coalición, lo hace de forma informativa, mas no pretende regular la manera en que deberán realizarse las fórmulas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional.

52. En el **décimo quinto concepto** la Legislatura de la entidad federativa argumenta que no existe omisión alguna de establecer el deber de los consejos del IEEQ de verificar previamente el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los candidatos, fórmulas y planillas triunfadoras.

53. Al respecto, precisa que tal situación sí se encuentra regulada en el artículo 14 de la LEEQ, dado que tales requisitos se mantienen vigentes hasta en tanto la persona electa ocupa el cargo. De ahí que, el artículo 178, segundo párrafo, de la LEEQ establezca la negativa de registro a quienes no acrediten tales requisitos para ser candidato.

54. Además, arguye que Morena omite mencionar las fracciones VI y VIII del artículo 82 de la LEEQ, donde sí se prevé la facultad de los Consejos Municipales de emitir las constancias de mayoría y asignación una vez declarada válida la elección, sin que se actualice una omisión legislativa, pues se trata de una facultad discrecional.

55. En el **décimo sexto concepto** argumenta que no existe omisión legislativa parcial en competencia de ejercicio obligatorio respecto de la previsión del principio de paridad en la elección de diputaciones, específicamente en el registro de la lista primaria de candidatos por el principio de representación proporcional, dado que el mismo está previsto en la Constitución Federal desde la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve. Considera que los artículos 9, fracción II, 34, fracción VI, 76, fracción I, 80, fracción I, 130, 133, 160 a 168, 187 y 206 de la LEEQ garantizan el principio de paridad de género adecuadamente.

56. En el **décimo séptimo concepto** argumenta que conforme al artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, las Legislaturas Locales gozan de libertad configurativa para determinar los principios de mayoría



relativa y representación proporcional, sin que estén obligados a seguir reglas específicas respecto de los límites de sobre y sub representación. Lo anterior, con apoyo en las tesis 67/2011 y 8/2010, de este Alto Tribunal.

57. Siendo así, argumenta que los preceptos impugnados son acordes con lo decidido por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014. Por último, propone que la definición de votación estatal emitida derivó de atender a las particularidades estatales y es acorde con los artículos 15, numeral 1 y 2, de la LGIPE, para la integración del Congreso Federal.

58. En el **décimo octavo concepto** plantea que no se inobservó el principio de paridad de género en la conformación del órgano legislativo al término de asignación, pues desde el registro de las candidaturas a diputaciones se debe salvaguardar dicho principio conforme al artículo 158 de la LEEQ. En este sentido, el Congreso Local considera que actuó conforme a la libertad configurativa que le asiste, siendo respetuoso de los artículos 233 y 234, párrafo primero, de la LGIPE. Además, propone que se resuelva conforme a la jurisprudencia 6/2015 y la tesis IX/2014, ambas de la Sala Superior.

59. En el **décimo noveno concepto** considera que existe libertad configurativa conforme a los artículos 116, fracción IV, inciso b), y 124 de la Constitución Federal, en el diseño de los procesos electorales locales.

60. En otro aspecto, argumenta que conforme a la LGIPE las coaliciones y candidaturas comunes son formas de participación política diferentes, ya que las primeras implican un acercamiento entre dos o más partidos para postular en conjunto y bajo la misma plataforma electoral a un candidato; mientras que las candidaturas comunes, tienen un mismo candidato, pero diferentes plataformas políticas, manteniendo, en principio, cada partido su individualidad. Bajo esta línea, los artículos 142 a 150 de la LEEQ, regulan la participación de los partidos en los procesos locales y las reglas aplicables a las candidaturas comunes y coaliciones, sin que se exceda lo previsto en los artículos 87 a 91 de la LGPP. En consecuencia, arguye que el precepto impugnado solamente define las candidaturas comunes y coaliciones, por lo que, para el ejercicio del derecho de los partidos a formarlas, debe apegarse a los artículos 23, inciso f), y 85, numeral 5, de la LGPP.



61. En el **vigésimo concepto** considera que el supuesto de que en caso de renuncia la sustitución no proceda cuando se presente dentro de los 35 días anteriores al de la elección, es acorde con los artículos 235 y 237 de la LGIPE. Además, el artículo 241 de la misma establece que la sustitución de candidatos se encuentra sujeta a un plazo para libre sustitución y posteriormente sólo hay causales específicas.

62. Aunado a lo anterior, precisa que el plazo previsto de 35 días en la LEEQ busca garantizar la operatividad de las elecciones locales, y el simple hecho de prever un plazo diferente no genera la invalidez. Bajo esta línea, se debe considerar la dificultad técnica de imprimir las boletas en caso de cancelación o sustitución de candidatos, en línea con el artículo 267 de la LGIPE y la jurisprudencia 7/2019 de la Sala Superior.

63. Ahora bien, respecto de la cancelación de registro de la planilla de Ayuntamiento que quede incompleta, considera que es válido, pues busca garantizar la correcta integración de los Ayuntamientos, suprimiendo la posibilidad que se dificulte la instalación del mismo ante la falta de personas que ocupen los cargos, siendo congruente con la jurisprudencia 17/2018, de la Sala Superior.

64. En el **vigésimo primer concepto** arguye que las normas impugnadas son acordes con lo previsto en los artículos 465, numeral 2, inciso e), y 467, numeral 2, inciso e), de la LGIPE y 9, fracción f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (**LGSMIME**, en adelante).

65. Lo anterior, dado que los procedimientos ordinario y especial a nivel local, deben contemplar en sus requisitos que, al presentar la denuncia, se acompañen las pruebas pertinentes, en términos de la LMIEQ y la LGSMIME.

66. En el **vigésimo segundo concepto** arguye que la suplencia de la queja no es dable en juicios donde se pretenda la nulidad de la votación de casillas o elecciones, dado que conforme a los artículos 7, párrafo segundo y 98 de la LMIEQ, no está facultada para aplicarla, salvo que pueda deducirse de los hechos expuestos o se advierta una violación evidente.

67. En el **vigésimo tercer concepto** considera que se debe diferenciar entre el momento en que se realiza una notificación y aquel en que surte efec-



tos, por lo que el plazo de cuatro días a partir de que surta efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida, es claro y acorde con el artículo 8 de la LGSMIME.

68. Además, propone que no es deficiente dicha regulación, pues aun cuando se haya emitido con un proceso electoral vinculado o no, el cómputo debe hacerse en días hábiles, por lo que la expresión "durante el desarrollo de un proceso electoral" debe entenderse que los actos se encuentran relacionados.

69. En el **vigésimo cuarto concepto** el Congreso Local sostiene que acorde con una interpretación *pro persona*, los promoventes de los medios de impugnación que omitan aportar algún documento para acreditar su personalidad deberán ser prevenidos y, en caso de que no se subsane tal omisión, se procederá desechando de plano.

70. Siendo así, el hecho de que el artículo 25 impugnado señale que la autoridad podrá prevenir a la parte actora, no debe entenderse como una facultad potestativa, sino que la autoridad se encuentra obligada a prevenir a todo aquel que no cumpla con los requisitos susceptibles de subsanarse, por lo que el verbo "podrá" se ocupa dado que no todos los medios de impugnación necesitan requerimientos de este tipo.

71. En el **vigésimo quinto concepto** el Poder Legislativo Local aduce que conforme al artículo 116, fracción VI, inciso c), de la Constitución Federal, se prevé la figura de secretario ejecutivo en los organismos públicos locales electorales (**OPLES**, en adelante). Sin embargo, no se establece forma de designación alguna, ni temporalidad de su encargo, por lo que, conforme a la autonomía de los OPLES, se considera que son éstos, a través del Consejo General, quienes determinen tales aspectos, a fin de respetar la independencia del IEEQ.

72. Pasando al siguiente punto, relativo a la competencia del Consejo General para designar o ratificar a los titulares de la Secretaría Ejecutiva, de las áreas ejecutivas de dirección y técnicas, y de las consejerías distritales y municipales, considera que asiste libertad configurativa al respecto, por lo que debe interpretarse junto con el artículo quinto transitorio de la LEEQ y la tesis 30/2007, de este Alto Tribunal, que la organización del IEEQ debe ser determinado por los lineamientos interiores, en respeto a su autonomía constitucional.



73. En lo relativo al quórum legal de las sesiones del Consejo General y el tipo de votación de las mismas, considera que debe aplicarse la tesis P./J. 144/2005, de este Tribunal Pleno.

74. Por último, precisa que el término "ratificación" del artículo 62, fracción VII, de la LEEQ, no especifica el género de la persona que deba ocupar la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, por lo que no se deduce violación alguna al principio de paridad de género.

75. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** El Poder Ejecutivo Local sostuvo la validez de todas las normas impugnadas por Morena; en esencia, planteó los argumentos que serán resumidos a continuación.

76. En el **primer concepto** considera que, si bien el principio de paridad de género, es aplicable en la designación de los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo Local, no se trata de una cuestión de carácter electoral, por lo que no debería estar establecida una disposición en este sentido en la LEEQ. Tratándose del voto de la ciudadanía en el extranjero, considera que el legislador local cuenta con libertad configurativa en ese sentido.

77. En el **segundo concepto** sostiene que la definición de calumnia ya se encontraba establecida en la Ley Electoral de Querétaro abrogada, publicada en dos mil diecisiete, por lo que no existe un acto legislativo novedoso.

78. En el **tercer concepto** argumenta que el accionante parte de una premisa errónea, dado que se debe atender a una interpretación sistemática con el resto de la legislación electoral y la Constitución Federal.

79. En el **cuarto concepto** argumenta que se debe tener en cuenta que la inelegibilidad establecida, parte de la comisión de una falta grave prevista en el artículo 41 de la Constitución Federal; además, la figura de suplente en las candidaturas a presidente municipal, se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa estatal, por lo que, considera válido que, al declararse la inelegibilidad de un candidato a presidente municipal, el resultado debe ser la invalidez de la elección respectiva.

80. En el **quinto concepto** arguye que el artículo 24 de la LEEQ no se refiere a las diputaciones electas por mayoría relativa, sino de representación propor-



cional, por lo que sí es válido que puedan ser cubiertas por los candidatos del mismo género que sigan en la lista registrada por el partido político. En este sentido, para las diputaciones por mayoría relativa, el artículo 23 prevé la elección extraordinaria en caso de nulidad de las elecciones.

81. En el **sexto concepto** propone que dicho modelo de financiamiento es equitativo y favorece la participación en condiciones de competitividad. Además, se sitúa dentro de la libertad configurativa estatal, donde se buscó la preeminencia del financiamiento público, para prevenir que intereses ilegales o ilegítimos influyan en los partidos políticos y las campañas electorales. Sustenta su afirmación, en la tesis P./J. 12/2010, de este Alto Tribunal.

82. En el **séptimo concepto** afirma que se trata de una situación excepcional, necesaria de prever, a fin de evitar que no se lleven a cabo las sesiones del consejo, y poder garantizar la certeza, seguridad y legalidad de los procesos electorales.

83. En el **octavo concepto** sostiene que el precepto reclamado no deja sin representación a los partidos o candidaturas independientes, dado que un representante de estos forma parte del consejo; así, lo que queda sin efectos es la acreditación que hicieron, esto es, únicamente los representantes acreditados para las casillas, ante la falta de candidato en la contienda, más no su representación en el consejo.

84. En el **noveno concepto** el Poder Ejecutivo arguye que existe libertad configurativa y no causa ninguna afectación al interés público el agregar un supuesto de excepción a la suspensión de la propaganda gubernamental, más aún al tratarse de la seguridad de los habitantes, lo cual es congruente con la tesis P./J. 61/2009, de este Tribunal Pleno.

85. En el **décimo concepto** sostiene que la pérdida de la candidatura o la cancelación del registro, no es una sanción desproporcionada, pues busca respetar la equidad en la contienda electoral; además, resulta racional, adecuada y eficaz para quien exceda los topes de gastos de campaña, al haber puesto en desventaja a los demás candidatos que no lo hicieron.

86. Aunado, arguye que es correcto que el precepto se refiera al periodo de precampañas, pues lo que se sanciona es exceder del cinco por ciento del tope de gastos de campaña de la elección respectiva en la precampaña.



87. En el **décimo primer concepto** argumenta que el establecimiento de los topes de gastos de campaña y su cálculo se sitúa dentro de la libertad configurativa estatal, siendo racional que la campaña para la gubernatura requiera mayores gastos que aquella para un Ayuntamiento dado el tamaño de la población a la que se dirige.

88. En el **décimo segundo concepto** sostiene que la disposición salvaguarda la equidad en la contienda, ya que la publicidad en inmuebles de propiedad privada, generaría inequidad y una ventaja indebida, además de que causaría contaminación visual, violentando el derecho humano a un medio ambiente sano.

89. En el **décimo tercer concepto** considera que se regula válidamente una opción para que los candidatos den a conocer sus propuestas, sin que sea necesario que todos los debates incluyan a todos los candidatos, en atención a los intereses de la sociedad.

90. En el **décimo cuarto concepto** propone que al señalar las "coaliciones" no invade la competencia del Congreso de la Unión para regular dicha cuestión, pues su inclusión se hizo conforme a los parámetros establecidos por el legislador federal.

91. En el **décimo quinto concepto** argumenta que las declaratorias de validez se otorgan en la etapa posterior a la elección, y los requisitos de elegibilidad de las candidaturas se revisan en la etapa de registro, por lo que se trata de momentos procesales diferenciados.

92. Esto es, si bien pueden no cumplirse los requisitos o dejar de cumplirlos con posterioridad al registro, permanece la posibilidad de su revisión mediante un medio de impugnación.

93. En el **décimo sexto concepto** argumenta que conforme al artículo 160 de LEEQ, las solicitudes de registro de las candidaturas deben salvaguardar una integración paritaria, por lo que no existe necesidad de reiterar dicho principio en cada artículo para que se considere regulado.

94. En el **décimo séptimo concepto** responde que el modelo empleado en la legislación local para la asignación de las diputaciones por el principio de



representación proporcional es acorde con la Constitución Federal, garantizando la proporcionalidad y pluralidad en el órgano legislativo.

95. Aunado, arguye que este precepto no sufrió cambios desde la Ley Electoral de Querétaro expedida en dos mil diecisiete por lo que no constituye un acto legislativo novedoso.

96. En el **décimo octavo concepto** propone que no se transgrede el principio de paridad de género, pues, a su decir, es lógico iniciar con los partidos que tuvieron una menor votación, ya que los que tuvieron una mayor votación tienen mayor probabilidad de que sus fórmulas atiendan a la paridad de género.

97. En el **décimo noveno concepto** señala que el artículo 150 de la LEEQ, establece claramente que se deberá atender al órgano competente, por lo que está abierta la posibilidad de que éste sea el órgano federal al que le corresponda la facultad.

98. En el **vigésimo concepto** argumenta que el plazo de treinta y cinco días es necesario para que se impriman las boletas con los elementos legales necesarios, pues no se pueden imprimir más boletas ni sustituirse en cualquier momento, pues se causaría incertidumbre en los votantes; por lo que hace a las planillas para Ayuntamientos, considera que forzosamente deben estar completas, de lo contrario, lo correcto es cancelar su registro.

99. En el **vigésimo primer concepto** sostiene que, de no presentarse pruebas, es válido que el Tribunal Electoral Local, devuelva el expediente a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del IEEQ, a fin de que practique las diligencias necesarias, incluyendo la adquisición de los medios de prueba necesarios.

100. En el **vigésimo segundo concepto** arguye que la suplencia de la queja en los procedimientos de nulidad de votación de casillas o elecciones retrasaría la resolución de los procedimientos, y atentaría contra la certeza de la elección, por lo que las causas de invalidez deben ser señaladas adecuadamente por el accionante de tales medios. Sustenta su afirmación en la jurisprudencia 9/2002 y en la tesis XCCCVIII/2002 (sic), ambas de la Sala Superior.

101. En el **vigésimo tercer concepto** sostiene que no se causa inseguridad jurídica, pues sí se establece de forma clara y precisa cómo se computarán los



plazos dentro y fuera del proceso electoral. En todo caso, considera que dicho precepto no fue motivo de reforma, por lo que resulta en un acto consentido.

102. En el **vigésimo cuarto concepto** argumenta que se salvaguarda la seguridad y certeza jurídica en el proceso, pues la prosecución judicial en materia electoral requiere cargas procesales a las partes, de ahí que, si se previera de otra forma, se atentaría contra el equilibrio procesal.

103. En el **vigésimo quinto concepto** aduce que la norma busca la permanencia de los funcionarios, garantizando la estabilidad en el cargo. Además, considera que no existe afectación al interés público, por el contrario, se garantiza la experiencia y el conocimiento del funcionario encargado.

104. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Dado que la Sala Superior, al presentar su opinión, adoptó una metodología diversa a la utilizada por Morena, para mayor claridad, se retomará el orden de los conceptos de invalidez, tal como fueron presentados en la demanda. La Sala Superior no formuló opinión alguna por lo que hace a los conceptos décimo quinto, décimo sexto, décimo octavo, ni vigésimo primero al vigésimo cuarto.

Concepto de invalidez	Opinión	Página
<p>Primero</p>	<p>La previsión del principio de paridad de género en el nombramiento de los titulares de las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo Local, no encuadra en la materia electoral, por lo que no es dable emitir opinión alguna, respecto del artículo 7 de la Constitución de Querétaro.</p> <p>Respecto de la alternancia de género en las listas para las candidaturas a diputaciones de representación proporcional, son acordes con la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve, pues no se estableció obligación expresa para el Constituyente Local. Conforme a lo resuelto en la contradicción de tesis 275/2015, las entidades cuentan con libertad para determinar la distribución de diputaciones por cualquiera de los dos principios, así como para establecer las reglas de integración paritaria.</p> <p>Ahora bien, tratándose del artículo 7, párrafo cuarto, de la LEEQ, el precepto es acorde con los artículos 1o., 35, frac-</p>	<p>4-13</p>



	<p>ción II, 39, 40 y 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Federal, ya que no existe obligación de los Congresos Locales de legislar procedimientos que permitan la emisión del sufragio fuera del territorio de la entidad federativa de que se trate.</p>	
Segundo	<p>Los artículos 5, fracción II, inciso c), y 234, segunda parte, de la LEEQ, podrían ser inconstitucionales, pues se omitió prever como elemento del delito de calumnia, el conocimiento sobre la falsedad de los hechos o delitos divulgados, conforme a lo determinado en las acciones de inconstitucionalidad 48/2017; 97/2016; 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.</p> <p>Por otra parte, es válido que el artículo 5, fracción II, inciso c), de la LEEQ prevea la posibilidad de fincar responsabilidad al partido político por la conducta que desplieguen las personas relacionadas con sus actividades, incluyendo los simpatizantes, dado que al ser entidades de interés público, se consideran como garantes con un deber de vigilancia, aceptando o tolerando tales conductas ilegales, sin perjuicio de la responsabilidad individual.</p>	13-18
Tercero	<p>Los preceptos impugnados son válidos, conforme al artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal y la jurisprudencia P./J. 3/2011, de este Tribunal Pleno.</p> <p>Asimismo, el artículo 171, primer párrafo, fracción III, primer párrafo, de la LEEQ, no resulta inconstitucional, en tanto la constancia de residencia es un requisito adecuado para que las candidaturas acrediten una residencia efectiva en el territorio estatal.</p> <p>En esa línea, el artículo 14, segundo párrafo, de la LEEQ, es válido conforme a los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal y 23, numeral 1, inciso b), y 2, de la Convención Americana, dado que es posible establecer ciertas restricciones al derecho de ocupar cargos públicos. Así, la necesidad de una residencia efectiva deriva de una interpretación funcional del artículo 36, fracción V, de la Constitución Federal y lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas.</p>	18-28
Cuarto	<p>El artículo 20, parte final, de la LEEQ, es constitucional, ya que al no contemplar la figura de presidente municipal suplente, se sitúa dentro de la libertad configurativa estatal.</p>	28-31



	Respecto del artículo 98, fracción IV, de la LMIEQ, no es dable emitir opinión especializada, pues no está comprendida en las normas generales que regulan aspectos relativos a los procesos electorales directamente marcados en la Constitución Federal.	
Quinto	<p>El artículo 23 de la LEEQ, no contraviene la Constitución Federal, al no existir obligación de las Legislaturas Estatales de implementar un supuesto de elección extraordinaria ante la falta absoluta de las personas que integran la fórmula ganadora de una diputación por el principio de mayoría relativa, solamente estando limitados por lo previsto en la fracción II del artículo 116 constitucional.</p> <p>El artículo 24 de la LEEQ es inconstitucional, pues transgrede los principios de legalidad y certeza electoral, conforme a lo determinado en la acción de inconstitucionalidad 142/2017.</p> <p>Finalmente, tratándose de la constitucionalidad de los artículos 23 de la LEEQ y 99, tercer párrafo, de la LMIEQ, los preceptos son válidos en atención al artículo 41, de la Constitución Federal y 78 Bis, párrafo 3, de la LGSMIME.</p>	31-41
Sexto	El artículo 41, penúltimo párrafo, de la LEEQ, es acorde con la Constitución Federal, ya que no existe disposición que obligue a las entidades federativas a regular el financiamiento privado de los partidos políticos en forma alguna, quedando comprendido en la libertad configurativa estatal, pues el único lineamiento constitucional al respecto, establece que deberá prevalecer el financiamiento público respecto del privado.	41-43
Séptimo	<p>No asiste razón al promovente, pues la previsión del voto de calidad, el régimen de suplencia para el consejero presidente y el quórum extraordinario de las sesiones del consejo, reguladas en los artículos 66, párrafos primero y octavo, 88, párrafos primero y cuarto, 122, párrafo quinto, y 126, párrafo primero, numeral 1, de la LEEQ, son conformes con los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal.</p> <p>Lo anterior, dado que a fin de garantizar la autonomía del IEEQ, se debe evitar cualquier acto que atente contra su funcionamiento, como sería limitar las sesiones del consejo; además, el voto de calidad, es una atribución que garantiza la funcionalidad del órgano en su toma de decisiones.</p>	43-46



Octavo	<p>El artículo 80, párrafo tercero, de la LEEQ, que prevé dejar sin efectos la acreditación, ante los Consejos Distritales y Municipales, de los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes que pierdan los registros de sus candidaturas, es contrario al parámetro constitucional sólo por lo que hace a los partidos políticos.</p> <p>Lo anterior, pues representa una restricción injustificada de los derechos constitucionales de estos actores políticos institucionalizados (artículo 41 de la Constitución Federal) y les impide el cumplimiento de sus fines. Los intereses de los candidatos independientes, por el contrario, sí se limitan a su participación individual.</p>	46-47
Noveno	<p>En primer lugar, debe declararse infundado el argumento de que el artículo 92, segundo párrafo, de la LEEQ es inconstitucional por no incluir a las autoridades federales dentro de la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas y hasta la culminación de la jornada electoral. Ello es así, porque la ley impugnada prohíbe a las autoridades federales difundir propaganda gubernamental durante las campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral en su artículo 100, fracción IV, inciso c).</p> <p>En segundo lugar, debe calificarse fundado el argumento de que los artículos 92, segundo párrafo, y 100, fracción IV, inciso c), y fracción VIII, de la LEEQ son inconstitucionales. En la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, este Tribunal Pleno estableció que la regulación de la propaganda gubernamental es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión y, en consecuencia, debe concluirse que la entidad federativa era incompetente para emitir estas normas.</p> <p>Por último, debe calificarse infundado el argumento de que el artículo 92, cuarto párrafo de la LEEQ, es inconstitucional. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, este Tribunal Pleno estableció que la distribución de artículos promocionales utilitarios no viola los principios de autenticidad, equidad y legalidad electorales. Además, la distribución de estos artículos no puede considerarse entrega de dádivas o ejercicio de actos de presión al electorado para obtener el voto, pues el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce reconoce la existencia de los artículos promocionales utilitarios y la validez de su distribución.</p>	47-53



<p>Décimo y décimo primero</p>	<p>Los artículos 99, párrafo décimo tercero, fracción II, segunda parte, y 102, párrafo tercero, fracciones II y III, parte final de la LEEQ, que se refieren a los límites de gasto en precampaña y campaña, no son contrarios a la Constitución Federal.</p> <p>En efecto, el artículo 116 constitucional, fracción IV, otorga amplia libertad de configuración a las Legislaturas Estatales para definir los topes de gasto.</p> <p>Por tanto, los Congresos Estatales tienen la facultad soberana para determinar el modelo que defina los límites a los gastos de campaña, mientras se atiendan cabalmente las directrices constitucionales del sistema normativo electoral.</p>	<p>53-57</p>
<p>Décimo segundo</p>	<p>El artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ, es constitucional, pues bajo una interpretación sistemática de la fracción impugnada con el artículo 103, párrafo primero, fracción II, de la misma, debe concluirse que sí está permitido pintar en propiedad privada siempre que medie permiso escrito del propietario del bien inmueble, por lo que no existe afectación alguna a los derechos a los que hace referencia Morena.</p>	<p>57-59</p>
<p>Décimo tercero</p>	<p>El artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ no hace una regulación deficiente de los debates no obligatorios de las candidaturas en medios de comunicación, que violen la libertad de expresión o el principio de equidad electoral.</p> <p>Partiendo de una interpretación armónica y sistemática de la norma impugnada con el resto de los párrafos del mismo artículo obliga a concluir que los debates deben efectuarse en condiciones igualitarias. Además, el artículo 108, párrafo cuarto, indica que el Consejo General debe fijar parámetros mínimos para la celebración de estos debates, los cuales tienen como función lograr la observancia de los principios rectores en materia electoral.</p> <p>Asimismo, el artículo 108, último párrafo, al establecer que la no asistencia de una candidatura invitada al debate no impedirá la realización del mismo, implícitamente obliga a que se inviten a todas las candidaturas. Apoya lo anterior la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.</p> <p>Por otro lado, la disposición impugnada no es inconstitucional por hacer únicamente referencia a medios de comunicación locales. Ello es así, porque al resolver la acción de</p>	<p>60-64</p>



	<p>inconstitucionalidad 88/2015, este Tribunal Pleno estableció que una norma de otra entidad federativa que sólo hacía referencia a medios de comunicación locales debía interpretarse de manera conjunta con el artículo 218, numeral 6, de la LGIPE, que hace referencia tanto a medios de comunicación nacionales y como a los locales.</p> <p>Además, indica que, conforme al artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el diez de febrero de dos mil catorce, la realización o difusión de debates en radio y televisión no se considerará contratación ilegal de tiempos o propaganda encubierta, salvo que exista prueba en contrario, por lo que la norma impugnada no contraviene los principios de certeza y legalidad electorales.</p>	
Décimo cuarto	<p>La norma impugnada podría resultar contraria a la Constitución porque invade la competencia del Congreso de la Unión para regular todo lo relativo a las coaliciones, prevista en el artículo 73 fracción XXIX-U, constitucional y en el segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reforma de dos mil catorce, tal como lo resolvió este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018.</p>	64-69
Décimo séptimo	<p>El artículo 128 de la LEEQ, en las porciones normativas impugnadas, es inválido. En primer lugar, según la fórmula de asignación, el valor para la distribución de curules restantes luego de la ronda primigenia de asignación no está depurado, lo cual genera una falta de proporción entre la fuerza electoral efectiva de cada partido y la representatividad legislativa.</p> <p>Además, la fórmula de asignación contiene elementos equívocos, contrarios a lo que ha resuelto la Suprema Corte en relación con los parámetros constitucionales para determinar los porcentajes de la votación requeridos con el fin de integrar el sistema de asignación por el principio de representación proporcional (artículo 116 de la Constitución Federal) en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas, así como la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, para elaborar sobre la definición constitucional de los conceptos de la fórmula de asignación por el principio de representación proporcional.</p>	75-81
Décimo noveno	<p>Es inconstitucional la regulación de la figura de coaliciones, por las mismas razones expresadas en relación con el concepto de invalidez décimo cuarto.</p>	85-86



<p>Vigésimo</p>	<p>Los artículos 206, párrafo quinto y 209, párrafo cuarto de la LEEQ son constitucionales, pues garantizan los principios de legalidad, seguridad jurídica y certeza en campaña. La regulación sobre la sustitución de candidatos queda comprendida dentro de las facultades del legislador local.</p> <p>En particular, el precepto que impide sustituir a un candidato con motivo de su renuncia dentro de los treinta y cinco días previos a la elección (artículo 206, párrafo quinto de la LEEQ) persigue un fin legítimo y es una medida necesaria para conseguirlo, pues impide sustituciones indebidas. En efecto, las posibles discrepancias entre la boleta impresa y los candidatos efectivamente registrados sólo deben permitirse en los casos excepcionales y eventuales, señalados por el legislador, pero no para causar agravio a los partidos políticos.</p>	<p>85-88</p>
<p>Vigésimo quinto</p>	<p>Los artículos 58, fracción II, 61, fracciones VIII y XXXI, y 62, fracción VII, de la LEEQ son constitucionales.</p> <p>En primer lugar, no existe un mandato constitucional que prescriba la elección de la titularidad de la Secretaría Ejecutiva de los OPLES cada renovación parcial de consejerías. El artículo 58 de la LEEQ tampoco es contrario a la seguridad jurídica, ya que sí prevé el plazo específico de duración del cargo.</p> <p>Por otro lado, la determinación sobre la votación necesaria para ratificar al secretario ejecutivo se obtiene de una interpretación sistemática de la LEEQ; además, existe libertad configurativa para determinar si ésta debe ser calificada o no.</p> <p>Finalmente, la figura de la ratificación no contraviene en sí misma el principio de paridad. No hay una medida específica que derive de los transitorios de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve que resulte aplicable para los titulares de la Secretaría Ejecutiva. Y, en su caso, los integrantes del Consejo General de los OPLES son los encargados de adoptar las medidas necesarias para cumplir con ese imperativo.</p>	<p>93-97</p>

105. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República no formuló pedimento alguno.



106. **Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El consejero jurídico del Gobierno Federal no formuló pedimento alguno.

107. **Informe del IEEQ.** El IEEQ señaló que el proceso electoral local 2020-2021, iniciará entre el dieciséis y el treinta y uno de octubre de dos mil veinte.

108. **Informe del INE.** El INE, en cumplimiento a lo solicitado por el Ministro instructor, remitió a este Alto Tribunal, el estatuto vigente de Morena, así como las constancias de su registro nacional, del registro del presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, así como la integración de este último.

109. **Alegatos.** Mediante escrito presentado el veintiuno de agosto de dos mil veinte, el Poder Legislativo Local formuló alegatos en la presente acción de inconstitucionalidad.

110. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el día treinta y uno de agosto de dos mil veinte, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción.

II. Competencia

111. 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 f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;³ y segundo, fracción II, del Acuerdo

² **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: ...

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:



General Plenario Número 5/2013,⁴ toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por un lado, y diversos artículos contenidos en la Constitución del Estado de Querétaro, la LEEQ y la LMIEQ, por el otro.

III. Oportunidad

112. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado. En materia electoral todos los días son hábiles, para el cómputo de los plazos.⁵

113. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los **Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

114. En particular, en los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos

¹I. 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"**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."

⁵"**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."



de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieren impugnado normas electorales. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas por las partes.

115. Decisiones plenarias que se complementaron con el **Acuerdo General Número 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

116. Ahora bien, bajo ese contexto normativo, las normas generales impugnadas, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" No. 46, tomo CLIII, el **primero de junio de dos mil veinte**; por lo que, el plazo para su impugnación transcurrió del dos de junio al primero de julio, ambos de dos mil veinte.

117. En el caso, Morena presentó su escrito de demanda ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, a través del Sistema Electrónico, el veintiocho de junio de dos mil veinte. Por tanto, cabe concluir que su presentación resulta **oportuna**. Sin que sea obstáculo que tales demandas se hayan planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por la Corte; ello, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.

118. Ahora bien, el Poder Legislativo Local, en general respecto de la LEEQ, y el Poder Ejecutivo Local, específicamente respecto de los artículos 5, fracción II, inciso c), 128 y 234, segunda parte, de la LEEQ y 24 de la LMIEQ, plantearon que no se actualiza un nuevo acto legislativo, dado que su contenido guarda estrecha



relación o identidad con el texto previo a la reforma legal, lo que resultaría en una actualización de la causal prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria en la materia.⁶

119. Esta Suprema Corte considera que el argumento es **infundado**, pues, en el caso, se actualiza un nuevo acto legislativo para todos los efectos procesales. Lo anterior, dado que todos los artículos reclamados son normas generales y fueron emitidos a partir de decretos que expidieron la totalidad de las legislaciones correspondientes, y conforme a sus preceptos segundo transitorio, respectivamente,⁷ abrogaron la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el primero de junio de dos mil diecisiete y la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial local el veinte de diciembre de dos mil ocho.

120. Es decir, tanto la LEEQ, como la LMIEQ, publicadas el primero de junio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la entidad, deben categorizarse en su totalidad como un diverso acto legislativo que da pie a la presentación de una acción de inconstitucionalidad, al haberse dado un cambio de las disposiciones legales con motivo de la emisión de toda una nueva normatividad que abroga la anterior.⁸ De ahí que no asista razón a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales.

IV. Legitimación

121. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria en la

⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

⁷ "Artículo segundo. Se abroga la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga', en fecha 1 de junio de 2017, así como todas las disposiciones legales vigentes de igual o menor jerarquía en la materia, o que resulten contrarias a la presente."

"Artículo segundo. Se abroga la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga' en fecha 20 de diciembre de 2008, así como todas sus reformas."

⁸ Similares consideraciones fueron aprobadas por unanimidad de diez votos de este Tribunal Pleno, al resolver el apartado IV de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.



materia,⁹ disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual se deben satisfacer los siguientes extremos:

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

b. Que se promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso);

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

d. Que las normas cuya invalidez soliciten deben ser de naturaleza electoral.

122. En este sentido, Morena es un partido político nacional con registro ante el INE, y el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional es Alfonso Ramírez Cuellar, según consta en las certificaciones expedidas por la directora del Secretariado del INE.

123. Bajo esta línea, el artículo 38, inciso a), de los estatutos vigentes de Morena, prevén que el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional será su representante legal.¹⁰

124. En el caso, se advierte que la acción fue hecha valer por parte legitimada, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante

⁹ "Artículo 62. ...

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

¹⁰ "Artículo 38. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. ...

"Estará conformado, garantizando la paridad de género, por veintiún personas cuyos cargos y funciones serán los siguientes:



las autoridades electorales correspondientes, a través de su dirigencia nacional, y la demanda presentada fue suscrita por quien cuenta con la facultad para representarlos legalmente en términos de los estatutos que lo rigen.

125. Ahora bien, como se mencionó, los partidos políticos solamente pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando las normas que pretendan impugnar tengan una naturaleza electoral, de no ser así, carecerían de legitimación para el presente medio de control constitucional.

126. Al respecto, esta Suprema Corte, ha establecido que el término "leyes electorales", para estos efectos, debe distinguir entre cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales, de aquellas relacionadas de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos.¹¹

127. Dentro de las cuestiones relacionadas directamente se han establecido: 1) las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales; y 2) los principios para la elección de determinados servidores públicos.

128. Por otra parte, como cuestiones relacionadas indirectamente, se han establecido las reglas sobre: 1) distritación y redistritación; 2) la creación de órganos administrativos para fines electorales; 3) la organización de las elecciones; 4) el financiamiento público; 5) la comunicación social de los partidos políticos; 6) los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario; 7) los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones; y 8) la integración de los órganos jurisdiccionales electorales.

129. De este modo, es posible distinguir un ámbito electoral para efectos de la procedencia, considerando como no electoral para tales efectos todo

"a) Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar a la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional."

¹¹ Similares consideraciones fueron aprobadas por este Alto Tribunal, en los párrafos 33 a 40, de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte electoral), fallada el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete.



aquello que no se encuentre dentro de dicha esfera, es decir, aquello que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales. Importante resulta no perder de vista que esta división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando es intentada por partidos políticos.

130. Siendo así, de una lectura integral de las normas impugnadas, este Alto Tribunal, advierte que, *prima facie*, todas ellas están relacionadas directa o indirectamente con la materia electoral, conforme al estándar mencionado.

131. Independientemente de que algunos de los ordenamientos que contienen las normas impugnadas, tal como la LEEQ o la LMIEQ, por sí mismos, aludan a la materia electoral; lo cierto es que los artículos impugnados sí versan sobre los temas mencionados con anterioridad y que este Pleno ha considerado precedentes.

132. Se afirma lo anterior porque las normas combatidas se refieren a temas como: a) el principio de paridad de género y el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero; b) el delito electoral de calumnia; c) los requisitos de elegibilidad para ser gobernador; d) la figura de suplente del presidente municipal y las causas de nulidad de las elecciones municipales; e) los supuestos de convocatoria a elecciones extraordinarias y la imposibilidad de participar de los partidos o candidatos sancionados; f) la prohibición de recibir financiamiento privado; g) las reglas procesales de los consejos del IEEQ; h) la acreditación de los representantes de partidos políticos en los órganos que conozcan de las elecciones; i) la regulación de la propaganda gubernamental durante la veda electoral; j) los gastos permitidos durante la campaña y la precampaña para diversos cargos; k) la regulación de propaganda electoral en propiedad privada; l) la regulación de los debates no obligatorios; m) la regulación de coaliciones, candidaturas comunes y producción de materiales electorales; n) las declaraciones de validez de las elecciones y los supuestos de inelegibilidad; ñ) la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional; o) la sustitución de candidaturas y cancelación de registros de las planillas para Ayuntamiento; p) las reglas procesales en los procedimientos sancionadores o medios de impugnación electoral correspondientes; q) los juicios de nulidad de votación de casillas o elecciones, sus etapas procesales; y, r) la duración del encargo, el proceso de remoción y la ratificación del titular de la Secretaría Ejecutiva del IEEQ.



133. Por tanto, Morena sí tiene legitimación para impugnar mediante esta vía las normas señaladas, dada la naturaleza electoral de las mismas, para efectos de la procedencia en este medio de control.

134. En consecuencia, al haberse acreditado los requisitos previstos en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria, debe concluirse que la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por **parte legitimada** para ello.

V. Causas de improcedencia

135. Al rendir su informe, el Poder Legislativo Local planteó la actualización de diversas causas de improcedencia. Del análisis de los argumentos vertidos, este Alto Tribunal advierte que se hacen valer cuatro causas diferentes (una de ellas analizada previamente en el apartado de oportunidad, misma que coincide con la única causa de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo Local).

136. En primer lugar, el Poder Legislativo Local plantea la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción I, de la ley reglamentaria en la materia,¹² toda vez que, desde su perspectiva, esta acción se interpone contra decisiones de esta Suprema Corte, ya que los temas impugnados fueron motivo de un pronunciamiento al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2017.

137. Este Tribunal Pleno considera que la causa invocada es **infundada**, dado que Morena no impugna una decisión de esta Suprema Corte, sino la validez de diversas normas generales emitidas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro.

138. En este sentido, inclusive si la acción de inconstitucionalidad 52/2017 versara sobre algunas normas similares a las que se impugnan en la presente, lo cierto es que Morena no controvierte la validez de la decisión emitida por este

¹² "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:
"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



Alto Tribunal, sino la validez de una norma similar que, en todo caso, habría sido motivo de un pronunciamiento previo. Por tanto, es claro que no asiste razón al Poder Legislativo.

139. En segundo lugar, la Legislatura Local hace valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹³ pues considera que las normas generales reclamadas en la presente acción, ya fueron motivo de pronunciamiento de esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2017.

140. Al respecto, cabe señalar que, la acción de inconstitucionalidad 52/2017, fue resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, en dicho caso, el Partido del Trabajo planteó la inconstitucionalidad del artículo 103, fracción VII,¹⁴ de la entonces vigente Ley Electoral del Estado de Querétaro.¹⁵

141. En contraste, el presente caso se promueve por el partido político Morena, reclamando la invalidez de una multiplicidad de preceptos contenidos en la Constitución de Querétaro, la LMIEQ, y la LEEQ vigente.

142. Consecuentemente, se concluye que no se actualizan los requisitos exigidos por la fracción IV, del artículo 19, de la ley reglamentaria, pues ninguna de las normas generales impugnadas en la presente fueron materia de pronunciamiento en la acción de inconstitucionalidad 52/2017. Por tanto, este Alto Tribunal considera **infundado** el argumento planteado.

¹³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

IV. Contra normas generales o actos 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."

¹⁴ **Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: ...

VII. No podrá pintarse en inmuebles de propiedad privada o pública."

¹⁵ Esta Ley fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de Querétaro el primero de junio de dos mil diecisiete y fue abrogada mediante el artículo segundo transitorio del decreto por el cual se expide la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado el primero de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad.



143. En tercer lugar, el Poder Legislativo Local considera que se actualiza la causa prevista en el artículo 19, fracción II, de la ley reglamentaria,¹⁶ toda vez que la acción es improcedente contra normas generales en materia electoral.

144. Ahora bien, en el caso, es cierto que se impugnan normas generales en materia electoral, sin embargo, tal y como se señaló con anterioridad, la Constitución Federal legitima a los partidos políticos para reclamar este tipo de normas, e inclusive la misma ley reglamentaria exceptúa la aplicación de tal causa tratándose de acciones de inconstitucionalidad.

145. El artículo 19 de la ley reglamentaria se encuentra dentro del título II, relativo a las controversias constitucionales, su aplicación para acciones de inconstitucionalidad, parte de lo dispuesto por el artículo 59,¹⁷ que prevé aplicable a este medio de control, en todo lo no previsto, las disposiciones del título relativo a las controversias. De ahí que en un primer momento pareciera aplicable.

146. Sin embargo, el artículo 65,¹⁸ prevé que en las acciones de inconstitucionalidad, se podrán aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19, con excepción de su fracción II, respecto de leyes electorales, entre otras. Esto es, las causales de improcedencia previstas para las controversias no deben aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad en términos textuales.¹⁹

¹⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

II. Contra normas generales o actos en materia electoral."

¹⁷ **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."

¹⁸ **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

¹⁹ Al respecto, véase el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 1/98, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 3/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ÚNICAMENTE SON APLICABLES LAS NORMAS PREVISTAS EN EL TÍTULO II DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, EN AQUELLO QUE NO ESTÉ PREVISTO EN EL TÍTULO III DE DICHO ORDENAMIENTO.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, febrero de 1999, página 289.



147. Así, lo que el Poder Legislativo pierde de vista es que, la improcedencia contra normas generales en materia electoral, no podría ser aplicable al caso de las acciones de inconstitucionalidad derivadas del artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución, pues el mismo legitima a los partidos políticos específicamente para promover acciones en contra de leyes electorales, no de otras materias.

148. Esto es, si bien el artículo 19 de la ley reglamentaria es, en lo general, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, lo cierto, es que tanto la Constitución, como la ley reglamentaria, prevén diversos supuestos de excepción, uno de ellos aplicable en este caso. En consecuencia, el argumento planteado por el Congreso Local, debe declararse **infundado**.

149. En consecuencia, todas las causas de improcedencia planteadas son **infundadas** y, al no haberse planteado alguna otra, ni advertirse por parte de esta Suprema Corte alguna de oficio, procede estudiar la cuestión planteada.

VI. Precisión de las normas impugnadas

150. De conformidad con los artículos 41, fracción I, y 71 de la ley reglamentaria de la materia,²⁰ por un lado, se deberán precisar las normas generales objeto del presente medio de control; por otro, este Alto Tribunal deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos impugnados en la demanda.

151. Para mayor claridad, y derivado de un análisis integral del escrito de demanda presentado por Morena, se precisarán las normas efectivamente impugnadas en cada concepto de invalidez.

²⁰ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que 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."



152. Es importante notar que, en el desarrollo de cada concepto de invalidez, la promovente transcribe los artículos impugnados, señalando en ocasiones que "subraya la parte cuya invalidez se demanda". En atención a lo anterior, y sólo en aquellos casos donde los conceptos de invalidez controvierten efectivamente la parte que Morena destaca con énfasis, se tienen por impugnadas porciones normativas específicas.

Concepto	Artículos señalados como impugnados en la demanda	Precisión de las normas
Primero	<ul style="list-style-type: none"> • 7 de la Constitución de Querétaro; y • 7, párrafo cuarto, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 7 de la Constitución de Querétaro; y • 7, párrafo cuarto, en la porción normativa "<i>y las determinaciones que para tal efecto emita el instituto.</i>", de la LEEQ.
Segundo	<ul style="list-style-type: none"> • 5, fracción II, inciso c), y 234, segunda parte, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 5, fracción II, inciso c); y 234, en la porción normativa "<i>Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.</i>", de la LEEQ.
Tercero	<ul style="list-style-type: none"> • 14, párrafos primero, fracción III, y segundo, y 171, primer párrafo, fracción III, primer párrafo, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 14, fracción III, en su porción normativa "<i>y para el caso de la gubernatura</i>", y párrafo segundo; y 171, fracción III, de la LEEQ.
Cuarto	<ul style="list-style-type: none"> • 20, parte final, de la LEEQ; y • 98, fracción IV, de la LMIEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 20, última oración, de la LEEQ; y • 98, fracción IV, de la LMIEQ.
Quinto	<ul style="list-style-type: none"> • 23, párrafos primero y cuarto, y 24 de la LEEQ; y • 99, tercer párrafo, en su porción normativa final, de la LMIEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 23, párrafos primero y último, en la porción normativa "<i>candidatura</i>"; y 24, en la porción normativa "<i>diputaciones y</i>", de la LEEQ; y • 99, tercer párrafo, en la porción normativa "<i>pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidatura o un nuevo candidato</i>", de la LMIEQ.
Sexto	<ul style="list-style-type: none"> • 41, penúltimo párrafo, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 41, penúltimo párrafo, de la LEEQ.



Séptimo	<ul style="list-style-type: none">• 66, párrafos primero y octavo; 88, párrafos primero y cuarto; 122, párrafo quinto; y 126, párrafo primero, numeral 1, de la LEEQ.	<ul style="list-style-type: none">• 66, párrafos primero, en la porción normativa "<i>con las y los integrantes que asistan</i>", y octavo, en las porciones normativas "<i>simple</i>" y "<i>en caso de empate, será de calidad el voto del consejero presidente</i>"; 88, párrafos primero, en la porción normativa "<i>con quienes asistan</i>", y cuarto, en la porción normativa "<i>teniendo la persona titular de la presidencia voto de calidad en caso de empate</i>"; 122, párrafo quinto, en la porción normativa "<i>con las y los integrantes presentes</i>"; y 126, párrafo primero, numeral 1, en la porción normativa "<i>con la integración presente</i>", todos de la LEEQ.
Octavo	<ul style="list-style-type: none">• 80, párrafo tercero, de la LEEQ.	<ul style="list-style-type: none">• 80, párrafo tercero, de la LEEQ.
Noveno	<ul style="list-style-type: none">• 92, párrafos segundo y cuarto, 99, párrafo tercero, parte inicial, 100, párrafo primero, fracciones IV, inciso b), primera parte, y VIII, de la LEEQ.	<ul style="list-style-type: none">• 92, párrafos segundo y cuarto, en la porción normativa "<i>contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos</i>"; 99, párrafo tercero, en la porción normativa "<i>Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios</i>"; 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración, y VIII, de la LEEQ.
Décimo	<ul style="list-style-type: none">• 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en su segunda parte, de la LEEQ.	<ul style="list-style-type: none">• 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en la segunda oración, que dispone: "<i>La persona precandidata que rebase el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido.</i>", de la LEEQ.
Décimo primero	<ul style="list-style-type: none">• 102, párrafo tercero, fracciones II y III, en su parte final, de la LEEQ.	<ul style="list-style-type: none">• 102, párrafo tercero, fracciones II y III, en la porción normativa "<i>sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el Municipio respectivo</i>", de la LEEQ.



Décimo segundo	<ul style="list-style-type: none"> • 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 103, párrafo primero, fracción VIII, en la porción normativa "<i>privada o</i>", de la LEEQ.
Décimo tercero	<ul style="list-style-type: none"> • 108, párrafo quinto, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 108, párrafo quinto, de la LEEQ.
Décimo cuarto	<ul style="list-style-type: none"> • 109, fracción VI, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 109, fracción VI, de la LEEQ.
Décimo quinto	<ul style="list-style-type: none"> • 116, fracciones, I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, inciso b), y 126, numeral 2, fracción I, inciso c), de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 116, fracciones, I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, incisos b) y c); y 126, numeral 2, fracción I, incisos c) y d), de la LEEQ.
Décimo sexto	<ul style="list-style-type: none"> • 34, fracción XI, 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto, 128, párrafo tercero, 160, primer párrafo, 162, primer párrafo, 165 y 168, apartado A, fracción III, inciso a), de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 34, fracción XI; 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto; 160, primer párrafo; 162, primer párrafo; 165 y 168, apartado A, fracción III, inciso a), de la LEEQ.
Décimo séptimo	<ul style="list-style-type: none"> • 128, párrafos tercero, sexto y octavo, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 128 de la LEEQ.
Décimo octavo	<ul style="list-style-type: none"> • 130, párrafo segundo, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 130, párrafo segundo, en la porción normativa "<i>empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles.</i>", de la LEEQ.
Décimo noveno	<ul style="list-style-type: none"> • 150, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 150, en las porciones normativas "<i>y coaliciones</i>" y "<i>local y nacional</i>", de la LEEQ.
Vigésimo	<ul style="list-style-type: none"> • 206, párrafo quinto, y 209, párrafo cuarto, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 206, párrafo quinto, y 209, párrafo cuarto, de la LEEQ.
Vigésimo primero	<ul style="list-style-type: none"> • 227, primer párrafo, fracción I, inciso f), y 237, fracción VI, de la LEEQ; y • 25, fracción IX, de la LMIEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 227, fracción I, inciso f); y 237, fracción VI, de la LEEQ, ambos en sus idénticas porciones normativas "<i>habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior</i>"; y



		<ul style="list-style-type: none">• 25, fracción IX, en la porción normativa "<i>señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente.</i>", de la LMIEQ.
Vigésimo segundo	<ul style="list-style-type: none">• 7, párrafo tercero, y 61, fracción III, de la LMIEQ.	<ul style="list-style-type: none">• 7, párrafo tercero; y 61, fracción III, de la LMIEQ.
Vigésimo tercero	<ul style="list-style-type: none">• 24 de la LMIEQ.	<ul style="list-style-type: none">• 24, en la porción normativa "<i>contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida</i>", de la LMIEQ.
Vigésimo cuarto	<ul style="list-style-type: none">• 25, segundo párrafo, y 29, primer párrafo, fracción I, de la LMIEQ.	<ul style="list-style-type: none">• 25, segundo párrafo; y 29, fracción I, en la porción normativa "y V", de la LMIEQ.
Vigésimo quinto	<ul style="list-style-type: none">• 58, fracción II, 61, fracciones VIII y XXXI, y 62, fracción VII, de la LEEQ.	<ul style="list-style-type: none">• 58, fracción II, en la porción normativa "<i>que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de las consejerías que lo nombraron</i>"; 61, fracciones VIII y XXXI; y 62, fracción VII, de la LEEQ.

VII. Consideraciones y fundamentos

153. A continuación, se abordarán los conceptos de invalidez formulados por el partido político promovente, de acuerdo con los temas que se advirtieron del análisis integral de la demanda.²¹

Tema 1. Paridad de género

154. En este apartado se analizan los conceptos de invalidez que hizo valer el partido político promovente en relación con el principio de paridad de género contenido en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así

²¹ Para mayor claridad, en el párrafo cuatro del proyecto, se adjunta la tabla temática propuesta.



como con las obligaciones derivadas de los artículos transitorios tercero y cuarto del "Decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros" publicado el seis de junio de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

155. En los conceptos de invalidez **primero** y **décimo sexto**,²² Morena señala que los artículos 7 de la Constitución Local,²³ así como los artículos 34, fracción XI,²⁴ 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto,²⁵ 160, párrafo primero,²⁶

²² **Precisión de las normas impugnadas:** en la parte inicial del décimo sexto concepto de invalidez, contenido en la página LXXV de la demanda, Morena indica que en este concepto se plantea la invalidez el artículo 128, párrafo tercero, de la LEEQ, el cual define los conceptos que se utilizan para la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Sin embargo, en este concepto no se formulan argumentos para evidenciar la inconstitucionalidad de este párrafo y, además, éste no se incluye dentro de la transcripción de los artículos cuya invalidez pretende evidenciar en este concepto, contenida en las páginas LXXV a LXXVI de la demanda. En consecuencia, este artículo únicamente será estudiado por esta Suprema Corte al analizar el décimo séptimo concepto de invalidez, en el cual sí se formulan argumentos para demostrar la invalidez de varios párrafos del artículo 128 de la LEEQ.

²³ **"Artículo 7.** La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, de éste emana el poder público que se instituye exclusivamente para su beneficio; adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

"Los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación ciudadana en la vida democrática del Estado. Están obligados a establecer las reglas político electorales para garantizar la paridad de género en candidaturas a diputados y fórmulas de Ayuntamientos, así como garantizar la integración de los pueblos y comunidades indígenas en donde tengan presencia poblacionalmente mayoritaria, como en la Legislatura del Estado de Querétaro, en los términos que establezca la ley. Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales y postular candidatos en común con otros partidos, pero en ninguno de estos casos podrá producirse entre ellos transferencia de votos. El cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral, se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión.

"La ciudadanía podrá ejercer sus derechos políticos electorales a través de los partidos políticos o por sí misma y mediante los procesos electorales, en condiciones de igualdad.

"El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral para todos los cargos de elección popular, corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

"La ley regulará las figuras de participación ciudadana."

²⁴ **"Artículo 34.** Los partidos políticos están obligados a: ...

"XI. Registrar, en su caso, listas completas de candidaturas a diputaciones y regidurías según el principio de representación proporcional."

²⁵ **"Artículo 127.** ...



162, párrafo primero,²⁷ 165²⁸ y 168, apartado A, fracción III, inciso a),²⁹ de la LEEQ, omiten garantizar el principio de paridad.

156. Desde la perspectiva del partido actor, a pesar de la existencia de medidas para garantizar la paridad en las normas locales, el legislador queretano incumplió el deber jurídico de adecuar su marco normativo interno a las obligaciones de paridad que se desprenden del artículo 41 constitucional, en términos de lo previsto por los artículos tercero y cuarto transitorio del decreto publicado el seis de junio de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

"La asignación de representación proporcional se realizará conforme a lo siguiente:

"I. Al partido político que obtenga el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional en su modalidad de asignación directa, que corresponderá al primer lugar de la lista primaria, siempre y cuando no exceda los límites sobrerrepresentación. ...

"La lista primaria es la relación de aspirantes a candidaturas a diputaciones de representación proporcional prevista en el capítulo relativo al registro de candidaturas a cargos de elección popular, se conforma por fórmulas de propietario y suplente, listados en orden de prelación, alternando los géneros entre sí."

²⁶ **"Artículo 160.** La solicitud de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes en listas y planillas, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, así como la postulación de personas indígenas, en términos de esta ley."

²⁷ **"Artículo 162.** Las listas de candidaturas de representación proporcional de diputados y Ayuntamientos se integrarán por fórmulas alternando los géneros en cada una de ellas hasta agotar las mismas. Las planillas de mayoría relativa de los Ayuntamientos deberán mantener la paridad en su conformación."

²⁸ **"Artículo 165.** En las sustituciones que realicen los partidos, candidaturas independientes o coaliciones, deberán observar el principio de paridad de género y su alternancia, esta última en el caso de las listas o planillas."

²⁹ **"Artículo 168.** Recibida la solicitud la persona titular de la Secretaría Ejecutiva o de la Secretaría Técnica del consejo municipal o distrital, verificará que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas independientes cumplan con las disposiciones en materia de paridad de género y representación indígena:

"Apartado A. En el caso de que no se cumpla con las exigencias de la paridad de género: "...

"III. Para el caso de las candidaturas de representación proporcional o por planilla, se estará a lo siguiente:

"a) Si de la lista o planilla se desprende que numéricamente cumple con el requisito de paridad, pero las fórmulas no se encuentran alternadas, se tomará como base para el orden de la lista o planilla el género de quienes integran la primera fórmula y se procederá a ubicar en el segundo lugar de la misma a la fórmula inmediata, de género distinto al de la primera, que se encuentren en la lista o planilla, recorriendo los lugares sucesivamente en forma alternada entre los géneros hasta cumplir con el requisito."



157. En primer lugar, señala que la Constitución Local no desarrolla las bases del principio de paridad. Argumenta que las bases deben estar establecidas en la Constitución Local, porque la Constitución Federal establece en su artículo 116, párrafo segundo, que "los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos."

158. En segundo lugar, alega que los artículos impugnados omiten establecer las formas y modalidades que correspondan para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal, sus equivalentes en las entidades federativas y los organismos autónomos, así como medios de defensa del principio paritario en estos nombramientos.

159. En tercer lugar, sostiene que los artículos no prevén la obligación de que los partidos alternen en cada periodo electivo los géneros de las personas que encabezan la lista primaria de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, como se exige para los diputados y senadores del Congreso de la Unión en los artículos 53, párrafo segundo, y 56, párrafo segundo, de la Constitución Federal; ni la obligación del IEEQ de verificar esta obligación de alternancia al asignar las diputaciones por representación proporcional.

160. Estrechamente relacionado con los argumentos anteriores, en el **concepto de invalidez décimo octavo**,³⁰ también solicita que se declare la invalidez del artículo 130, párrafo segundo, de la LEEQ³¹ en la porción que dispone

³⁰ **Precisión de las normas impugnadas:** En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, se precisa que Morena no impugna el artículo 130, párrafo segundo, de la LEEQ en su totalidad, sino sólo su porción normativa "empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles." Ello es así, porque al transcribir el artículo impugnado en la página XC de la demanda, se destaca "la parte subrayada que se propone invalidar", siendo ésta la porción normativa referida, y, por otro lado, porque los argumentos de Morena no están encaminados a demostrar la invalidez del resto del párrafo del artículo.

³¹ **"Artículo 130. ...**

"Si al término de la asignación de fórmulas no se observa paridad en su conformación, el Consejo General sustituirá tantas fórmulas como sean necesarias en favor del género subrepresentado,



"empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles." El artículo en cuestión establece el mecanismo a través del cual el IEEQ podrá hacer las sustituciones de fórmulas de diputaciones por el principio de representación proporcional, para garantizar la integración paritaria de la Legislatura Local.

161. Desde el punto de vista del partido actor, las sustituciones de fórmulas deberían comenzar por las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional de los partidos políticos que no hayan observado el principio de paridad de género, no sólo en la postulación, sino también en la integración de la Legislatura Estatal por no contar con un número equivalente de diputadas y diputados en la Legislatura Estatal. Según se desprende de la demanda, Morena considera que los partidos que incumplen la paridad en la integración son los que postulan a candidatos hombres en sus primeros lugares de la lista de diputaciones por el principio de representación proporcional en periodos electivos consecutivos, en vez de seguir una regla de alternancia del género que encabeza esta lista cada periodo electivo.

162. En esa misma línea, también argumenta que solamente deberían sustituirse fórmulas de los partidos que hayan alcanzado más de una curul por el principio de representación proporcional, mas no en aquellos que solamente hayan conseguido la curul en la modalidad de asignación directa por obtener el porcentaje mínimo de la votación válida.

163. Como una precisión previa al comienzo del estudio del concepto de invalidez, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno ha determinado que la acción de inconstitucionalidad no es procedente en contra de omisiones legislativas absolutas, pues la promulgación y publicación de una norma es un

empezando por el partido político con menor porcentaje de votación estatal emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles." (Se agrega subrayado a porción normativa impugnada)



presupuesto indispensable para la procedencia de la acción. Sin embargo, sí resulta procedente para analizar omisiones legislativas relativas, es decir, el cumplimiento parcial de una obligación de legislar derivado de que, si bien se emitieron normas para cumplir con ésta, ellas no la cumplen adecuadamente al prever una regulación deficiente.³²

164. En ese orden de estudio, este Tribunal Pleno debe analizar si existe una omisión relativa en una competencia de ejercicio obligatorio. Para ello, es necesario analizar: *i*) si del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado el seis de junio de dos mil diecinueve se desprende una obligación de legislar para las entidades federativas, *ii*) si tenían un plazo para realizar tales ajustes a su orden jurídico interno y *iii*) si se incumplió, desde un punto de vista material, con la obligación de adecuar su marco normativo interno al mandato constitucional de paridad.

165. Para contestar los anteriores cuestionamientos, resulta necesario exponer brevemente el contenido de esta reforma constitucional. En ella se hicieron, medularmente, las siguientes modificaciones a la Constitución Federal:

- Se estableció que la elección de los representantes indígenas ante los Ayuntamientos debe observar el principio de paridad de género, conforme a las normas aplicables.³³
- Se especificó que el derecho a la ciudadanía a ser votada a todos los cargos de elección popular debe ser en condiciones de paridad.³⁴

³² Con apoyo argumentativo en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2008, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro y texto "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701.

³³ Artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal.

³⁴ Artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.



- Se estableció que la ley deberá establecer las formas y modalidades que correspondan para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y las equivalentes de las entidades federativas, así como los organismos autónomos.³⁵

- Se previó que, en la postulación de sus candidaturas, los partidos políticos deberán observar el principio de paridad de género.³⁶

- Se incluyó dentro de los fines de los partidos políticos el fomento de la paridad de género.³⁷

- Se estableció que las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género son en relación con "las candidaturas a los distintos cargos de elección popular", no sólo en relación con las candidaturas a legisladores federales o locales, como se señalaba antes de la reforma.³⁸

- Se determinó que las listas para la elección de diputaciones y senadurías del Congreso de la Unión por el principio de representación proporcional deberán estar conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre hombres y mujeres cada periodo electivo.³⁹

- Se previó que la ley debe establecer la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género.⁴⁰

- Se realizaron modificaciones a diversos artículos constitucionales para que estén redactados con lenguaje incluyente, eliminando estereotipos de género y

³⁵ Artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, el cual fue adicionado mediante la reforma.

³⁶ Artículo 41, fracción I, primer párrafo, de la Constitución Federal.

³⁷ Artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

³⁸ Artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

³⁹ Artículos 53, párrafo segundo, y 56, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

⁴⁰ Artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución Federal, adicionado mediante la reforma en comento.



visibilizando a las mujeres en la integración y conformación de órganos del Estado.⁴¹

166. A su vez, en los artículos tercero y cuarto transitorios del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado el seis de junio de dos mil diecinueve se estableció lo siguiente:

TERCERO.—La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quiénes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, según corresponda.

Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley.

CUARTO.—Las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41.

167. El artículo cuarto transitorio transcrito establece que las Legislaturas de las entidades federativas tienen la obligación de ajustar su orden jurídico interno a los mandatos de paridad previstos en el artículo 41 de la Constitución Federal. Por su parte, el artículo tercero transitorio prevé que las exigencias del principio de paridad del artículo 41 constitucional deben ser aplicables a las personas que tomen posesión de cargos de elección popular en el proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor de la reforma constitucional.

⁴¹ Se sustituyó la expresión "[e]l varón y la mujer", por "[l]a mujer y el hombre", en el artículo 4, primer párrafo; se sustituyó la palabra "ciudadano" por "ciudadanía" en el artículo 35; se sustituyó la palabra "diputados" por "diputadas y diputados" en el artículo 52 y por "diputados y diputadas" en el artículo 53, primer párrafo; se sustituyó la palabra "senadores" por "senadoras y senadores" en el artículo 56, primer párrafo, y por "senadurías" en su segundo párrafo; se sustituyó la palabra "Ministros" por "integrantes, Ministras y Ministros," en el artículo 94, tercer párrafo; se sustituyó la expresión "presidente municipal" por la de "presidente o presidenta municipal" en el artículo 115, fracción I.



168. De lo anterior se infiere que las adecuaciones que deben hacer las entidades federativas para que se observe el principio de paridad respecto de cargos de elección popular locales deben realizarse dentro de un plazo que permita su aplicación a lo largo del próximo proceso electoral local en los que los candidatos a estos cargos serán postulados y elegidos. Conforme al artículo 105 fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en el que vayan a aplicarse, para cumplir con el principio de certeza electoral.

169. En el caso de Querétaro, el proceso electoral siguiente más próximo a la entrada en vigor de la citada reforma es el proceso electoral local que comienza entre el dieciséis y el treinta y uno de octubre de este año.⁴² En consecuencia, la Legislatura Local debía realizar las adecuaciones necesarias a más tardar noventa días antes de la primera de estas fechas, es decir, el diecinueve de julio de este año. Dado que las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado el uno de junio de este año, debe concluirse que el Congreso Local las emitió dentro del plazo otorgado por el constituyente para adecuar sus leyes al contenido del artículo 41 constitucional, y que al día en que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad, el plazo ha fenecido.

170. El siguiente paso es verificar si existe una omisión relativa del Congreso Local en la competencia de ejercicio obligatorio descrita en el párrafo anterior. Para ello, es necesario contrastar las diversas normas de la LEEQ que tienen por objeto garantizar el principio de paridad de género, con las obligaciones de paridad de género contenidas en el artículo 41 constitucional. La porción relevante de la norma en cuestión dispone lo siguiente:

"Artículo 41. ...

"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equi-

⁴² Artículo 22, tercer párrafo, de la LEEQ.



valentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. ..."

171. Como se mencionó anteriormente, las modificaciones al artículo 41 de la Constitución Federal consistieron medularmente en *i)* prever que la ley deberá establecer las formas y modalidades para que los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y las equivalentes de las entidades federativas, así como la integración de los organismos autónomos, observen el principio de paridad de género, *ii)* establecer la obligación de los partidos políticos de observar el principio de paridad de género en todas las postulaciones a cargos de elección popular y *iii)* estipular que las leyes electorales deben prever reglas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, y no exclusivamente en las relativas a legisladores federales o locales, como se señalaba antes de la reforma.



172. En relación con la primera modificación (i), Morena argumenta que la regulación de la paridad de género en la LEEQ es deficiente, dado que omite prever las formas y modalidades para que los nombramientos de las personas titulares de las secretarías y los organismos autónomos locales observen este principio. Este Tribunal Pleno considera que el planteamiento es **infundado**.

173. Asiste razón a Morena cuando considera que la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve fue en gran medida electoral. Sin embargo, la obligación que prevé el artículo 41, segundo párrafo, de la Constitución Federal de establecer las formas y modalidades para que los nombramientos de titulares de secretarías y organismos autónomos observen el principio de paridad no corresponde a esta materia, pues estos nombramientos no están sujetos a la elección popular.

174. Los procesos de nombramiento de estos titulares corresponden a una cuestión orgánica ajena a los procesos electorales y, por lo mismo, no tienen por qué estar regulados en las disposiciones electorales que impugna, al exceder su objeto. Así, el hecho de que los artículos específicos de la LEEQ que impugna el partido político no previeran las formas y modalidades para garantizar la paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías y organismos autónomos locales no evidenciaría, por sí solo, una regulación deficiente que obligue a declarar su inconstitucionalidad.

175. No pasa inadvertido que recientemente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020 en sesión pública de siete de septiembre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno resolvió un planteamiento *relacionado* con el antes relatado. Sin embargo, a diferencia de aquel asunto, en la presente acción de inconstitucionalidad, Morena no se inconformó por la integración del IEEQ, ni por la falta de mecanismos para garantizar la paridad en su interior, tampoco lo hizo por la "deficiente regulación del concepto de paridad de género" (énfasis añadido). Lejos de ello, planteó una omisión genérica de prever formas para garantizar la paridad en las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo y en la integración de los organismos autónomos. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad antes referida, el planteamiento se centraba en la invalidez del artículo que definía el concepto mismo de paridad y cuya redacción, sin una interpretación conforme, podía



interpretarse como agotándose en la garantía de asignación paritaria de candidaturas.⁴³ De los artículos impugnados de la LEEQ, no se advierte una definición genérica que pudiera prestarse a esa interpretación;⁴⁴ por lo anterior, se considera que no podría llegarse, en suplencia de la queja, a una interpretación conforme como la alcanzada en aquel precedente, pues en todo caso, ante la ausencia de definición, sería directamente aplicable la prevista por la LGIPE.⁴⁵

176. Ahora bien, en lo que se refiere al cumplimiento del principio de paridad de género en relación con cargos de elección popular, en la interpretación del texto anterior del artículo 41 constitucional, este Tribunal Pleno ya había hecho una interpretación extensiva y había establecido que el mandato de paridad de género en el ámbito local era aplicable no solamente al Poder Legislativo de las entidades, sino también a los Ayuntamientos, en tanto que su naturaleza plural y de órgano de representación popular lo permitía.⁴⁶

⁴³ En específico, en este precedente, se combatió el artículo 4, fracción XXV Bis, de la Ley Electoral de Tamaulipas que definía, para efectos de esa ley, a la paridad de género como "igualdad política entre mujeres y hombres. Se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular;"

⁴⁴ No se pasa por alto que el artículo 130 de la LEEQ prevé que existe paridad en la conformación cuando los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles; sin embargo, esta definición está acotada a la integración o conformación de un órgano de representación popular y, en específico, se establece para efectos del ejercicio de la facultad del Consejo General de sustitución de fórmulas de listas de diputaciones por el principio por representación proporcional. Por lo tanto, no puede considerarse que esté estableciendo una definición genérica de la paridad de género que sea incompatible con la que prevé la LGIPE.

⁴⁵ Es importante tener en cuenta que fue precisamente la posibilidad de que la definición de la legislación local diera lugar a un concepto de paridad inconstitucional, que se llegó a la necesidad de una interpretación conforme, como quedó asentado específicamente en el párrafo 168 de este precedente que establece lo siguiente: "Sin que se pase a su vez por alto que la definición amplia de paridad de género se encuentra en esa ley general, la cual es de cumplimiento directo por parte del Estado de Tamaulipas. No obstante, **se opta por declarar esta interpretación conforme** ante la viabilidad de una diversa interpretación de la norma reclamada y de otras disposiciones ley local que pueda demeritar el alcance de esa paridad de género." (Se ajustará en el engrose)

⁴⁶ De conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce.



177. Así, en una línea de precedentes, esta Suprema Corte ha dotado de contenido la paridad de género y ha establecido el contenido mínimo de las obligaciones que imponen a las entidades federativas en las elecciones a diputaciones locales y Ayuntamientos, tomando como referencia en buena medida las obligaciones establecidas en la LGIPE que, por mandato del artículo segundo transitorio, fracción II, inciso h), del decreto de reformas a la Constitución Federal publicado el diez de febrero de dos mil catorce, debía establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a **legisladores** federales y locales.⁴⁷

178. Debe destacarse, asimismo, que este Tribunal Pleno recientemente interpretó que el principio constitucional de paridad de género no se agota en el registro o postulación de candidaturas antes de la jornada electoral, sino que trasciende a la integración de los órganos. Por ende, se determinó que obliga a las entidades federativas a contemplar medidas en la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorezcan la integración paritaria de los Congresos Locales, las cuales necesariamente deben ser respetuosas del resto de los principios constitucionales aplicables.⁴⁸

⁴⁷ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de treinta de agosto de dos mil quince; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de diez de septiembre de dos mil quince; 126/2015 y su acumulada 127/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

⁴⁸ Ver la tesis jurisprudencial P./J. 11/2019 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de título, subtítulo y texto "PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. De la interpretación gramatical, teleológica, sistemático-funcional e histórica del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el principio de paridad entre los géneros trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas y, por lo tanto, no se agota en el registro o postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos antes de la jornada electoral. En esta tesitura, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer en su normativa local acciones tendientes a la paridad de género para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños. Ciertamente pueden existir múltiples variantes en la implementación de tales medidas correctivas en el ámbito local, pues la distribución específica entre legisladores locales de mayoría relativa y representación proporcional forma parte de la libertad



179. Así, es preciso mencionar que, en su gran mayoría, los precedentes de este Alto Tribunal no han perdido su aplicabilidad en lo referente a este principio. Sin embargo, deberá delimitarse en cada caso las conclusiones que ya han perdido fuerza vinculante dado el nuevo texto constitucional, o bien, que necesiten ser moduladas.

180. Algunas de las consideraciones relevantes que han sido reiteradas en diversas oportunidades y que se mantienen vigentes como premisas normativas, al no haberse visto afectadas por el Texto Constitucional actual, son las relativas a la libertad configurativa de las entidades federativas en el diseño de las reglas y medidas específicas para cumplir con el mandato de paridad de género, así como las relativas a que no existe una **reserva de fuente** para cumplir con este mandato.

181. Es decir, si bien las entidades federativas están obligadas a garantizar el principio de paridad de género –el cual, como ya se mencionó, no se agota en las reglas de postulación, sino que debe trascender a la integración de los órganos–, tienen competencia para establecer el diseño de los mecanismos y reglas específicos para garantizar su cumplimiento en su régimen interno, sin tener que replicar las reglas y mecanismos específicos establecidos en las disposiciones aplicables para las elecciones federales y lo pueden hacer tanto en sus constituciones locales como en la legislación secundaria, al no actualizarse una reserva de fuente.⁴⁹

configurativa de las entidades federativas. Además, en los procesos electorales locales la paridad de género necesariamente coexiste con otros principios constitucionales que también deben ser respetados (por ejemplo: legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad). No obstante, lo cierto es que garantizar –a través de la acción estatal– que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de acceder a los Congresos Locales no es optativo para las entidades federativas. Por lo tanto, en sistemas electorales con modalidades de 'listas abiertas' de candidaturas –es decir, donde los candidatos de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral, como sucede con las listas de 'mejores perdedores' de mayoría relativa– o de 'listas cerradas no bloqueadas' –es decir, donde el orden de prelación de los candidatos de representación proporcional se determina en función de la votación recibida en la elección de mayoría relativa–, la prohibición de reacomodos por razón de paridad de género en las listas definitivas de candidatos con que los partidos políticos finalmente participan en la asignación de escaños es inconstitucional.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 5.

⁴⁹ Los razonamientos relativos a la **libertad configurativa** de las entidades federativas han sido establecidos por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus



182. La vigencia de estos criterios se ve confirmada por el hecho de que la Constitución no prevé un catálogo exhaustivo de reglas y medidas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular,⁵⁰ sino que prevé que éstas deberán establecerse **en las leyes electorales**, sin exigir que estén en las constituciones de las entidades federativas. Asimismo, el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado el seis de junio de dos mil diecinueve, prevé que las entidades federativas deberán adecuar **su legislación**, para procurar la observancia del principio de paridad, sin exigir que las disposiciones necesarias para garantizar este principio se prevean en un instrumento normativo específico.

183. Conforme a lo expuesto, **son infundados** los planteamientos que el partido político expuso en su primer concepto de invalidez, en cuanto a que el Congreso Local tenía la obligación de desarrollar las bases del principio de paridad de género en la Constitución Local de la entidad.

184. De acuerdo con el texto actual del artículo 41 constitucional, así como los precedentes de este Alto Tribunal, el deber del legislador local de adecuar

acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resueltas en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce; 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, resueltas en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce; 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, resueltas en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas en sesión de diez de septiembre de dos mil quince; y 103/2015, resueltas en sesión de diez de agosto de dos mil quince; 126/2015 y su acumulada 127/2015, resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, resueltas en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis; así como en la contradicción de tesis 275/2015, resuelta en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve. Por su parte, las consideraciones relativas **a la inexistencia de fuente** pueden encontrarse en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; así como en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

⁵⁰ Del hecho de que la Constitución no establezca un catálogo exhaustivo de reglas y medidas no debe inferirse que no exija la implementación de ciertas medidas específicas. Como se señalará más adelante, al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020, en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte (se ajustará en el engrose), este Tribunal Pleno estableció que del mandato de paridad se desprende una obligación de que se alterne en cada periodo electivo el género de la persona que encabeza las listas de representación proporcional.



su orden jurídico interno al mandato de paridad, en lo que se refiere a los cargos de elección popular, se satisface al incorporar, en cualquier ordenamiento de rango legal interno, puesto que no hay reserva de fuente, las reglas de postulación, conformación y registro de candidaturas que aseguren el respeto de la paridad de género en los órganos representativos locales,⁵¹ sin pasar por alto que este principio no se limita a regir la postulación de las candidaturas, sino que trasciende a la integración de estos órganos. Lo anterior, sin dejar de considerar que estas reglas deberán cumplir con el resto de los preceptos constitucionales, los derechos humanos y el resto de los principios aplicables en la materia, así como que tienen aplicación directa en la entidad federativa las distintas obligaciones que prevén la LGIPE o la LGPP, en lo que resulte aplicable a las elecciones para las Legislaturas Locales.

185. Ahora bien, Morena está en lo cierto al señalar que del mandato de paridad se desprende una obligación de que los partidos políticos alternen en cada periodo electivo los géneros de las personas que encabezan la lista de candidaturas por el principio de representación proporcional. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020,⁵² este Tribunal Pleno estableció que el mandato de alternancia por periodo electivo de las listas de candidaturas por representación proporcional en la Federación y las entidades federativas se encuentra inmerso en el contenido genérico del principio constitucional de la paridad de género exigible a los partidos políticos.

186. Asimismo, se coincide con Morena en que los artículos de la LEEQ no establecen de forma expresa este mandato de alternancia por periodo electivo de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional. Como se indicará con más detalle más adelante, los artículos 160, primer párrafo,

⁵¹ Cabe mencionar que este Tribunal Pleno ha determinado que el principio constitucional de paridad de género no resulta aplicable respecto de cargos de elección popular de carácter unipersonal en las acciones de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, resueltas en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas en sesión de diez de septiembre de dos mil quince; y 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

⁵² Acción de inconstitucionalidad 140/2020, resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte (se ajustará en el engrose).



y 162, primer párrafo, de la LEEQ,⁵³ ambos impugnados, establecen que la solicitud de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes deben integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, así como que las listas de candidaturas de representación proporcional de diputados y Ayuntamientos se integrarán por fórmulas alternando los géneros de cada una de ellas hasta agotar las mismas, pero no señalan de forma explícita que deba alternarse en cada periodo electivo el género de la persona que encabeza las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional.

187. Sin embargo, se considera que lo anterior no debe tener como consecuencia la declaración de invalidez de las normas impugnadas, pues éstas admiten una interpretación conforme, de acuerdo con el criterio establecido en el precedente recién citado.

188. En ese asunto, este Tribunal Pleno determinó no invalidar varios artículos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, a pesar de que no establecían de manera explícita el mandato de alternancia por periodo electivo de las listas de candidaturas por representación proporcional. Ello fue así, porque se señaló que varias de las normas de esta ley, y particularmente su artículo 223, párrafo primero,⁵⁴ aluden de manera genérica al principio de equidad de género, del cual, como se apuntó en párrafos previos, se desprende un elemento de alternancia por periodo electivo. Se estableció que lo anterior permitía hacer una interpretación conforme en el sentido de que, cuando se exige que las candidaturas por

⁵³ **"Artículo 160.** La solicitud de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes en listas y planillas, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, así como la postulación de personas indígenas, en términos de esta ley."

"Artículo 162. Las listas de candidaturas de representación proporcional de diputados y Ayuntamientos se integrarán por fórmulas alternando los géneros en cada una de ellas hasta agotar las mismas. Las planillas de mayoría relativa de los Ayuntamientos deberán mantener la paridad en su conformación."

⁵⁴ **"Artículo 223.** Los partidos políticos y coaliciones tendrán derecho de solicitar el registro de candidaturas a elección popular, con independencia del derecho otorgado a los ciudadanos y ciudadanas en lo individual, en términos de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la ley general y esta ley. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales como a las planillas a Ayuntamientos que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IETAM deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros."



representación proporcional observen el principio de paridad de género, ello incluye una alternancia entre los géneros, pero también por periodo electivo.⁵⁵

189. Siguiendo este precedente y dado que los artículos 160, primer párrafo, y 162, primer párrafo, de la LEEQ también aluden de manera genérica al principio de equidad de género, se considera que debe hacerse una interpretación conforme de estos artículos, **en el sentido de que las exigencias de observar la paridad de género en la postulación de candidaturas por representación proporcional, así como de alternar los géneros en las fórmulas de las listas respectivas, conllevan la obligación de alternar el género de la persona que encabeza estas listas en cada periodo electivo.**

190. Tomando en cuenta la interpretación conforme de estos preceptos, son **infundados** los planteamientos que el accionante expone en los conceptos de invalidez **décimo sexto** y **décimo octavo**, pues el Congreso Local sí cumplió con el mandato constitucional de adecuar sus leyes al mandato de paridad de género previsto en el artículo 41 constitucional.

191. Por un lado, en el artículo 7 de la Constitución Local previó que los partidos políticos están obligados a establecer las reglas político electorales que garanticen la paridad de género en candidaturas a diputados y fórmulas de Ayuntamientos.

192. Asimismo, en la regulación secundaria el legislador local estableció una serie de reglas que tienen como fin garantizar el mandato de paridad en la postulación, en la conformación y registro de candidaturas, así como provisiones adicionales que aseguran un resultado paritario en la integración del Congreso Local y los Ayuntamientos y, en este último caso, también se observan medidas de paridad horizontal.

193. Las obligaciones derivadas del principio de paridad de género se garantizan en la legislación local a través de las normas siguientes:

⁵⁵ Acción de inconstitucionalidad 140/2020, resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte, párrafo 172-177 (se ajustará en el engrose).



• **Postulación paritaria entre hombres y mujeres para todos los cargos de elección popular.** El registro de candidaturas por parte de partidos políticos, coaliciones, candidaturas independientes, en listas y planillas, se debe sujetar al principio de paridad de género (artículos 160 y 161 de la LEEQ).⁵⁶ De igual manera, la paridad en la conformación del Congreso y los Ayuntamientos debe de ser un valor relevante, independientemente de cuál sea el método de selección interna de candidaturas (artículo 164 de la LEEQ,⁵⁷ encuentra su correlativo en los artículos 26, numeral 2, párrafo segundo, 232, numeral 3, y 233, numeral 1, de la LGIPE,⁵⁸ así como 3, numeral 3, de la LGPP).⁵⁹

• **Integración de fórmulas de candidaturas por personas del mismo género.** Las candidatas propietarias del género femenino, para cualquier cargo,

⁵⁶ **Artículo 160.** La solicitud de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes en listas y planillas, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, así como la postulación de personas indígenas, en términos de esta ley. ..."

Artículo 161. ...

"La solicitud de registro de planillas de Ayuntamientos que presenten candidaturas independientes deberán ajustarse a los mismos criterios de paridad de género y representación indígena que aplica a los partidos políticos."

⁵⁷ **Artículo 164.** Independientemente del método de selección interna de candidaturas por el que hayan sido electas las personas que integren las candidaturas, deberá observarse como un valor constitucionalmente relevante, la conformación paritaria de los órganos legislativo y municipales."

⁵⁸ **Artículo 26.** ...

2. ...

"En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejales, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria."

Artículo 232. ...

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las alcaldías."

Artículo 233. 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución."

⁵⁹ **Artículo 3.** ...

3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática, la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación paritaria en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas."



sólo podrán tener suplentes del mismo género; en cambio los candidatos propietarios del género masculino, pueden tener suplentes del género femenino (artículos 160, párrafo segundo, y 161, párrafo primero, de la LEEQ,⁶⁰ encuentra su correlativo en los artículos 26, numeral 2, párrafo tercero, y 232, numeral 2, de la LGIPE).⁶¹ Las **sustituciones** de candidaturas también deben observar el principio de paridad de género y alternancia (artículo 165 de la LEEQ).⁶²

• **Postulación paritaria en el ámbito municipal desde un enfoque vertical y horizontal.** En la conformación de planillas de Ayuntamientos regirán medidas de paridad vertical y horizontal (artículo 163 de la LEEQ;⁶³ encuentra su correlativo en el artículo 207, numeral 1, de la LGIPE).⁶⁴

⁶⁰ "Artículo 160. ...

"En las candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional que se registren por fórmulas, cuando el propietario sea del género masculino, el suplente podrá ser de cualquier género, pero si la propietaria fuera del género femenino, su suplente deberá ser del mismo género."

"Artículo 161. En el caso de las candidaturas independientes para diputaciones por el principio de mayoría relativa, cuando el propietario sea del género masculino, el suplente podrá ser de cualquier género, pero si la propietaria fuera del género femenino, su suplente deberá ser del mismo género."

⁶¹ "Artículo 26. ...

"2. ...

"Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria."

"Artículo 232. ...

"2. Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación."

⁶² "Artículo 165. En las sustituciones que realicen los partidos, candidaturas independientes o coaliciones, deberán observar el principio de paridad de género y su alternancia, esta última en el caso de las listas o planillas."

⁶³ "Artículo 163. Para efectos de la conformación de las planillas de Ayuntamientos, deberá aplicarse para dar cumplimiento al principio de paridad de manera vertical y horizontal."

⁶⁴ "Artículo 207.

"1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los Ayuntamientos en los Estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal."



• **Regla de alternancia en las listas de representación proporcional en diputados y Ayuntamientos.** Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidaturas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad (artículo 162, primer párrafo, de la LEEQ;⁶⁵ encuentra su correlativo en el artículo 234, numeral 1, de la LGIPE).⁶⁶ Asimismo, conforme a la interpretación que se realiza en esta sentencia de los artículos 160, primer párrafo, y 162, primer párrafo, de la LEEQ, el género de las personas que encabezan las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional debe alternarse en cada periodo electivo.

• **Negativa de registro y cancelación de candidaturas.** El IEEQ debe verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de paridad de género para todas las elecciones en el registro de las candidaturas. De no observarse estas reglas, el IEEQ debe realizar un requerimiento para que ello se rectifique. Si no se cumple el requerimiento, el IEEQ negará el registro de candidaturas o suprimirá fórmulas hasta que se cumpla con el mandato de paridad, y, en el caso de que no se cumplan las reglas de alternancia en las planillas o listas de representación proporcional, las reordenará para que cumplan con estas reglas (artículo 168, apartado A, de la LEEQ;⁶⁷ encuentra su correlativo en los artículos 232, numeral 4, y 235 de la LGIPE).⁶⁸

⁶⁵ **"Artículo 162.** Las listas de candidaturas de representación proporcional de diputados y Ayuntamientos se integrarán por fórmulas alternando los géneros en cada una de ellas hasta agotar las mismas. Las planillas de mayoría relativa de los Ayuntamientos deberán mantener la paridad en su conformación."

⁶⁶ **"Artículo 234.**

"1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista."

⁶⁷ **"Artículo 168.** Recibida la solicitud la persona titular de la Secretaría Ejecutiva o de la Secretaría Técnica del consejo municipal o distrital, verificará que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas independientes cumplan con las disposiciones en materia de paridad de género y representación indígena:

"Apartado A. En el caso de que no se cumpla con las exigencias de la paridad de género:

"I. Se le requerirá para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, además de apercibirlo de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá como no presentada la solicitud;



• **Bloques de competitividad.** Se prohíbe que las candidaturas del género femenino sean postuladas de manera exclusiva en distritos o Municipios en donde el partido político postulante haya tenido malos resultados electorales, de forma que sea más probable que las personas tengan acceso a los cargos

"II. Para determinar a qué candidaturas se le negará el registro, en el caso de las de mayoría relativa, se realizará un sorteo entre las fórmulas registradas por el partido político o coalición para determinar cuáles de ellas perderán su registro, hasta satisfacer el requisito de paridad entre los géneros, siempre guardando la proporción en la distribución de los distritos y Municipios en relación con su votación;

"III. Para el caso de las candidaturas de representación proporcional o por planilla, se estará a lo siguiente:

"a) Si de la lista o planilla se desprende que numéricamente cumple con el requisito de paridad, pero las fórmulas no se encuentran alternadas, se tomará como base para el orden de la lista o planilla el género de quienes integran la primera fórmula y se procederá a ubicar en el segundo lugar de la misma a la fórmula inmediata, de género distinto al de la primera, que se encuentren en la lista o planilla, recorriendo los lugares sucesivamente en forma alternada entre los géneros hasta cumplir con el requisito.

"b) Si numéricamente la lista o planilla no se ajusta al requisito de paridad, se suprimirán de la respectiva lista o planilla las fórmulas necesarias hasta ajustarse a la paridad de género, iniciando con los registros ubicados en los últimos lugares de cada una de las listas o planillas, constatando la alternancia de las fórmulas de distinto género para lo cual, en su caso, se seguirá el procedimiento establecido en el inciso anterior; y

"IV. Tanto en el caso de mayoría relativa como de representación proporcional, la negativa del registro de candidaturas se realizará respecto de la fórmula completa, es decir, de las personas propietaria y suplente. En el caso de las planillas de Ayuntamiento, además tendrá como consecuencia la negativa de registro de la planilla completa."

⁶⁸ **Artículo 232.** ...

"4. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."

Artículo 235.

"1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 233 y 234, el Consejo General del Instituto o del organismo público local, en el ámbito de sus competencias, le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.

"2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidaturas, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto o del organismo público local, en el ámbito de sus competencias, le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de incumplimiento se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes."



públicos y sean votadas en condiciones de igualdad (artículo 166 de la LEEQ;⁶⁹ encuentra su correlativo en el artículo 3, numeral 5, de la LGPP).⁷⁰

• **Medidas de ajuste para garantizar paridad en la integración de los órganos.** El IEEQ tiene facultades para que, después de la asignación de fórmulas de representación proporcional en el Congreso Local, verifique que la integración del órgano es paritaria y, en caso de no serlo, pueda sustituir tantas candidaturas como sean necesarias para lograr un resultado paritario (artículo 130, párrafos primero y segundo, de la LEEQ).⁷¹ Asimismo, los Consejos Distritales o Municipales tienen la obligación de atender la paridad de género en la integra-

⁶⁹ **Artículo 166.** Los partidos políticos tienen la obligación de no destinar exclusivamente personas de un solo género a aquellos distritos o Municipios en los que tuvieran los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral inmediato anterior. Se exceptúa de lo anterior a los partidos políticos que contiendan en su primera elección. Para dar cumplimiento a lo anterior, deberán atenderse criterios objetivos con los cuáles se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autodeterminación de los partidos políticos.

"Para el efecto, el Consejo General aprobará una lista para cada partido político, con los distritos y Municipios que conforman el Estado, misma que se dividirá en tres bloques iguales, el primero con el porcentaje de votación más baja, el segundo con el porcentaje de votación media y el tercero con el porcentaje de votación más alta que haya obtenido cada partido político en la elección que corresponda con base en los resultados de la última elección.

"Los partidos políticos integrarán paritariamente cada bloque, pero en el caso de que se conformen por números impares, garantizarán la alternancia de los géneros subrepresentados entre cada bloque.

"Se privilegiará la conformación paritaria de las candidaturas en distritos y Municipios conforme a los bloques referidos, sobre cualquier derecho individual que pudiera alegarse.

"Si se realiza una redistribución, la base de resultados que deberá considerar el Consejo General, será la que resulte de las secciones electorales que conformen los nuevos distritos."

⁷⁰ **Artículo 3.** ...

5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior."

⁷¹ **Artículo 130.** Con la finalidad de garantizar la integración paritaria y representación indígena en la Legislatura se realizarán las sustituciones necesarias a la asignación de diputaciones de representación proporcional.

"Si al término de la asignación de fórmulas no se observa paridad en su conformación, el Consejo General sustituirá tantas fórmulas como sean necesarias en favor del género subrepresentado, empezando por el partido político con menor porcentaje de votación estatal emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles."



ción del Ayuntamiento por lo que, en caso de que la lista registrada no garantice este principio, tendrán que asignar la regiduría a la candidata ubicada en la siguiente posición de la lista del partido que haya obtenido la menor votación (artículo 133, segundo párrafo, de la LEEQ).⁷²

194. Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno observa que el Congreso Local cumple con los requisitos de paridad que impone el artículo 41 constitucional, pues se advierte que estableció medidas para garantizar el cumplimiento de este principio en la postulación de las candidaturas, así como para favorecer la integración paritaria de los órganos representativos de la entidad federativa, en los términos que ha sido definido por este Alto Tribunal y las leyes generales que rigen la materia. Por tanto, **no existe la omisión relativa a la que hace referencia el partido político promovente.**

195. Por otra parte, la impugnación del segundo párrafo del artículo 130 de la LEEQ, que prevé la facultad del IEEQ de sustituir fórmulas en la asignación de diputaciones por representación proporcional para garantizar la integración paritaria de la Legislatura, es **infundada**. Ello es así, porque el diseño de la medida de ajuste en la integración del Congreso Local pertenece al ámbito de libertad configurativa de las entidades federativas y cumple con los parámetros que garantizan el mandato de paridad constitucional.

196. En principio, el derecho fundamental a votar en una elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional protege únicamente la emisión del sufragio a favor de un partido político o coalición de partidos, pero no la elección de una persona o fórmula de personas en especí-

⁷² "Artículo 133. ...

"Los Consejos Distritales o Municipales, deberán atender la paridad de género en la integración de los Ayuntamientos, para tal efecto, podrán realizar los ajustes necesarios conforme lo siguiente:

"a) Tomando como referencia los resultados obtenidos en la elección correspondiente comenzará con el ejercicio de asignación de regidurías en el orden de prelación que ocupen las candidaturas de las listas registradas, siempre que ese orden garantice la paridad en la integración del Ayuntamiento.

"b) En caso de que el orden de la lista no garantice el principio de paridad, se asignará la regiduría a la candidata que se ubique en la siguiente posición de la lista del partido que haya obtenido la menor votación, y en caso de que corresponda otra regiduría al partido, deberá asignarse a un integrante de sexo distinto."



fico. Ello es así, porque el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano y porque considerar lo contrario, comprometería la realización de diversos fines constitucionales a los que los partidos políticos están obligados a contribuir como entidades de interés público, entre ellos la paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales. Por lo anterior, este Tribunal Pleno ha establecido que las acciones que para la asignación de diputaciones de representación proporcional reajusten las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños y, por consiguiente, otorguen curules a los candidatos de un género sub representado en el partido favorecido, no vulneran el derecho fundamental de los ciudadanos al sufragio activo.⁷³

197. En relación con estas medidas de ajuste, en la contradicción de tesis 275/2015, este Tribunal Pleno concluyó que las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer en su normativa local acciones tendientes a la paridad de género en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. En este precedente no se estableció que estas acciones o medidas deban tener un diseño o implementación específica, aunque sí se indicó que deben ajustarse al resto de los preceptos constitucionales, así como que podrían tener que ceder en su aplicación en la medida que se opongan a otro derecho fundamental a los principios rectores en materia electoral.⁷⁴

198. De la lectura del artículo 130 de la LEEQ, este Alto Tribunal advierte que prevé una medida encaminada a favorecer la integración paritaria del órgano legislativo de la entidad en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Según Morena, el diseño de esta medida es

⁷³ Véase la contradicción de tesis 275/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve, así como la tesis P./J. 12/2019 (10a.), que derivó de este asunto, de título y subtítulo: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE UN CONGRESO LOCAL QUE REAJUSTEN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DERECHO A ESCAÑOS POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A VOTAR.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 6.

⁷⁴ Contradicción de tesis 275/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve, párrafo 64 y 88.



inconstitucional porque la sustitución de fórmulas para asegurar la integración paritaria en el Congreso Local no debería comenzar por las listas de los partidos políticos con menor porcentaje de votación estatal emitida. Más bien debería comenzar por las listas de los partidos políticos *i)* que incumplen el principio de paridad en la postulación de candidaturas, así como en la integración del órgano –por no contar el partido con un número igual de diputadas y diputados en la Legislatura Estatal– y *ii)* que hayan obtenido al menos dos diputaciones de representación proporcional.

199. Respecto del primer planteamiento, según se analizó párrafos arriba, el artículo 168, apartado A, de la LEEQ establece que el IEEQ debe verificar el cumplimiento de las reglas para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas. En caso de que éstas no se observen, debe realizar un requerimiento para que se rectifique lo anterior y, de no cumplirse, debe negar el registro de tantas candidaturas o fórmulas como sea necesario para el cumplimiento de este principio y, en su caso, reordenar las listas para que cumplan con las reglas de alternancia de género. Cabe señalar que, de acuerdo con la interpretación conforme que se realiza en esta sentencia, esta última obligación también se actualiza cuando se omite cumplir con la regla de alternancia de género por periodo electivo.

200. Así, es claro que en la LEEQ ya existen reglas que aseguran el respeto de la paridad de género en la etapa de postulación. Ello tiene como consecuencia que sea innecesario que, mediante el mecanismo de sustitución de fórmulas para garantizar la integración paritaria de la Legislatura que se prevé en la LEEQ, se corrija el incumplimiento del mandato de paridad en la postulación.

201. De hecho, la existencia de reglas que aseguran que se cumpla con el mandato de paridad de género en la postulación tiene como consecuencia que el incumplimiento de este mandato no pueda utilizarse como criterio para determinar por qué lista debe comenzar a hacerse la sustitución. Ello es así porque, una vez ejercidas las facultades del IEEQ previstas en el artículo 168, apartado A, de la LEEQ, todas las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional de los partidos políticos necesariamente estarán conformadas de acuerdo con el mandato de paridad, lo que impide diferenciar a las listas con base en este criterio.



202. Aunado a lo anterior, al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020, este Tribunal Pleno estableció que, contrariamente a lo que sostiene Morena, no existe un mandato constitucional, como parte de las medidas para observar la paridad de género, que exija a las Legislaturas Locales que establezcan normas para asegurar que los partidos políticos tengan la misma cantidad de hombres y mujeres en los espacios que les corresponden (a cada grupo partido/grupo parlamentario) al interior del Congreso, ni la misma cantidad de regidoras y regidores en los Ayuntamientos.⁷⁵

203. En relación con el segundo planteamiento, el criterio a partir del cual los OPLES comiencen a realizar la sustitución de candidaturas para asegurar la integración paritaria del órgano está dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas. En este caso y de manera abstracta, no se advierte que el criterio de comenzar por el partido político que menor votación haya recibido, aun cuando sólo tenga derecho a una diputación de representación proporcional, colisione con otros derechos o con los principios que rigen la materia electoral. Ello es así, sobre todo si se toma en cuenta que, como se mencionó anteriormente, el derecho fundamental a votar en una elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional protege únicamente la emisión del sufragio a favor de un partido político o coalición de partidos, pero no la elección de una persona o fórmula de personas en específico.

204. Por lo expuesto, **se reconoce la validez de los artículos 34, fracción XI, 127, párrafos terceros, fracción I, y quinto, 130, párrafo segundo, en la porción normativa "empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles", 165 y 168, apartado A, fracción III, inciso a), todos ellos de la LEEQ.**

205. Asimismo, **se reconoce la validez de los artículos 160, párrafo primero y 162, párrafo primero**, bajo una interpretación conforme en el sentido de

⁷⁵ Acción de inconstitucionalidad 140/2020, resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte, párrafo 157-159 (se ajustará en el engrose).



que las exigencias de observar la paridad de género en la postulación de candidaturas por representación proporcional, así como de alternar los géneros en las fórmulas de las listas respectivas, conllevan la obligación de alternar el género de la persona que encabeza estas listas en cada periodo electivo.

206. Por último, **se reconoce la validez del artículo 7 de la Constitución Local**, aclarando que no se emite pronunciamiento por lo que se refiere a la porción normativa "y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable", cuyo estudio se realizará en el tema siguiente de esta resolución.

Tema 2. Voto en el extranjero

207. En su **primer concepto de invalidez**,⁷⁶ Morena argumenta que los artículos 7 de la Constitución Local,⁷⁷ párrafo cuarto, en su porción normativa "y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable" y el 7, párrafo cuarto, de la LEEQ,⁷⁸ en su porción normativa "y las determinaciones que para tal efecto emita el instituto", son inconstitucionales por regular en forma deficiente el voto de la ciudadanía residente en el extranjero, ya que no reservan a la ley la debida configuración y eficacia de este derecho de la ciudadanía.

⁷⁶ **Precisión de las normas impugnadas:** En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, se precisa que Morena no impugna el artículo 7, párrafo cuarto, de la LEEQ en su totalidad, sino sólo su porción normativa "y las determinaciones que para tal efecto emita el instituto." Ello es así, porque al transcribir el artículo impugnado en la página V de la demanda, se destaca "la parte subrayada que se propone invalidar", siendo ésta la porción normativa referida, y, por otro lado, porque los argumentos de Morena no están encaminados a demostrar la invalidez del resto del párrafo del artículo. Por las mismas razones, para efectos de este tema, se tiene por impugnada la porción normativa "y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable".

⁷⁷ **Artículo 7. ...**

"El voto de la ciudadanía residente en el extranjero será para la elección de la gubernatura del Estado y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable." (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)

⁷⁸ **Artículo 7. ...**

"El voto de la ciudadanía con residencia en el extranjero, sólo será aplicable para la elección de la gubernatura y se sujetará a lo establecido en la Constitución Política, la Constitución Local, las leyes generales y las determinaciones que para tal efecto emita el instituto." (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)



208. En ese sentido, el partido político plantea que el Congreso Local tiene el deber de regular en la legislación local electoral las bases, reglas y mecanismos para posibilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía al voto en el extranjero, sin que pueda delegar la emisión de esta regulación a los OPLES.

209. Este Tribunal Pleno considera que el argumento es **infundado** por dos razones. La primera es que las bases mínimas para el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos en el extranjero están ampliamente desarrolladas en la LGIPE, que resulta directamente aplicable a las entidades federativas, en términos de los artículos 73, fracciones XXI, inciso a), y XXIX-U, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.⁷⁹ La segunda es que no existe una reserva de ley respecto a las reglas y mecanismos para posibilitar el voto de los mexicanos en el extranjero que imposibilite a los OPLES regular lo que no esté previsto en la LGIPE o, en términos generales, los elementos que resulten necesarios para posibilitar el ejercicio del derecho al voto en el extranjero.

210. Así, en cuanto a la primera razón, este Tribunal Pleno observa que el partido político promovente parte de una premisa falsa en cuanto al alcance de las normas impugnadas, pues considera que su consecuencia normativa es que el IEEQ deberá desarrollar, sin partir de una base mínima prevista en la ley, toda la normatividad relativa al ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior y que ello vulneraría el derecho al sufragio universal.

211. En realidad, las bases, mecanismos y reglas mínimas que rigen el voto de los mexicanos en el exterior están previstas en el libro sexto, capítulo único de

⁷⁹ **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. ...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:"



la LGIPE, conformado por los artículos 329 a 356 de esa ley, mismas que también rigen para la elección de gubernaturas en las entidades federativas.

212. Entre otras cosas, las disposiciones ahí contenidas regulan lo relativo a *i)* los mecanismos para votar en el extranjero (p.ej. entrega de voto personal, voto postal o voto de manera electrónica), *ii)* requisitos para el ejercicio de ese derecho desde el extranjero, *iii)* las reglas relativas al trámite de solicitud para el ejercicio de ese derecho, *iv)* las reglas para asegurar la confiabilidad del padrón electoral y las listas nominales de los mexicanos residentes en el extranjero y evitar duplicidad de domicilios, *v)* las boletas electorales físicas o electrónicas que serán utilizadas por los mexicanos residentes en el extranjero, *vi)* el envío de los documentos y materiales necesarios para que los votantes en el exterior puedan ejercer ese derecho, *vii)* las reglas específicas sobre cómo deben votar los mexicanos residentes en el extranjero de acuerdo al mecanismo que hayan elegido, *viii)* las reglas sobre las boletas electorales que serán válidas y se contabilizarán para la elección respectiva, *ix)* las reglas para el escrutinio y cómputo de los votos recibidos del exterior, *x)* la presentación de los resultados en actas y la integración de los paquetes electorales, *xi)* las reglas y prohibiciones para campañas y propaganda electorales en el extranjero y *xii)* una previsión expresa de que los OPLES deberán ajustarse a los lineamientos que emita el Instituto Nacional Electoral para garantizar el ejercicio de ese derecho.

213. De esa manera, es falso que las disposiciones impugnadas confieran al IEEQ la facultad de regular el voto desde el extranjero en ausencia de bases mecanismos y reglas previstos a nivel legal, pues ya existen bases mínimas para ejercer el derecho al voto desde el extranjero en la LGIPE.

214. Conforme al marco normativo que rige la modalidad de este derecho, el artículo 329, numeral 1, de la LGIPE,⁸⁰ reserva de manera exclusiva al Constituyente Local (**reserva de fuente**) la facultad potestativa de establecer que los ciudadanos que residan en el extranjero puedan votar en las elecciones de

⁸⁰ "Artículo 329.

"1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de gobernadores de las entidades federativas y del jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."



las entidades federativas. Ello es así, pues establece que los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de gubernaturas "siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados".⁸¹

215. Ahora bien, una vez que el Constituyente Local toma la decisión de permitir el ejercicio al voto desde el extranjero, éste se sujeta a las bases mínimas que la LGIPE en relación con este derecho. Si bien la entidad federativa cuenta con libertad configurativa para establecer el modelo de voto en el extranjero que considere más conveniente, esta libertad está condicionada a que la regulación sea compatible con las bases mínimas que ya prevé la LGIPE, las cuales son de aplicación directa.⁸² Ello es incluso concordante con el artículo 7 de la LEEQ, que reconoce que la votación de la ciudadanía con residencia en el extranjero en la elección de la gubernatura "se sujetará a lo establecido en la Constitución Política, la Constitución Local, las leyes generales y las determinaciones que para tal efecto emita el instituto" (énfasis añadido).

216. Además de lo anteriormente mencionado, es importante destacar que no existe una reserva de ley respecto de la reglamentación de todos los aspectos

⁸¹ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, este tribunal determinó que las entidades federativas cuentan con libertad, pero no están obligadas a permitir y regular el voto de los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones de gubernaturas. Por mayoría de razón, se estableció que las leyes locales también pueden permitir el voto desde el extranjero para los demás cargos de elección popular locales, siempre y cuando lo regulen de una forma que no sea contraria a las disposiciones de la LGIPE. Este criterio fue reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, resueltas en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce; 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014, resueltas en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce; 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; y 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas en sesión de diez de septiembre de dos mil quince, en las que además se determinó que la decisión de las entidades federativas de no permitir el voto desde el extranjero para las elecciones de diputaciones y Ayuntamientos es razonable.

⁸² Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, resueltas en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno estableció que "los Estados tienen libertad para regular lo relativo al voto de sus ciudadanos en el extranjero, siempre que no contravengan lo establecido al respecto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales", y que "es dable concluir que queda al arbitrio de las entidades federativas establecer el modelo de voto en el extranjero que más se adecue a sus necesidades e intereses, siempre que sea acorde con lo dispuesto en la legislación general invocada ...".



tos del derecho al voto desde el extranjero que impida al legislador local delegar a los OPLES la reglamentación de diversas cuestiones necesarias para su implementación.

217. El principio de reserva de ley existe cuando una norma constitucional asigna la regulación de una materia determinada al órgano legislativo mediante una ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo, por lo que excluye la posibilidad de que pueda ser regulada por disposiciones de naturaleza distinta o de rango inferior a la ley, como lo puede ser un reglamento administrativo.

218. En el caso, no se advierte que haya una disposición constitucional en el sentido que argumenta Morena. Además, la propia LGIPE, en su artículo 356, numeral 1,⁸³ establece de manera amplia una facultad de los OPLES de proveer lo conducente para lograr la adecuada aplicación de las normas que prevé en relación con esta materia, lo que conlleva un reconocimiento de que no es necesario que estén regulados en ley todos los aspectos necesarios para permitir el ejercicio del derecho al voto desde el extranjero en relación con los cargos de elección popular locales en los que esta modalidad de voto es permitida por las Constituciones Locales.

219. Por lo expuesto, **se reconoce la validez del artículo 7 de la Constitución Local, en su porción normativa "y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable", así como del artículo 7, párrafo cuarto, de la LEEQ, en su porción normativa "y las determinaciones que para tal efecto emita el instituto".**

Tema 3. Definición de calumnia

220. En su **segundo concepto de invalidez**,⁸⁴ Morena plantea la inconstitucionalidad de los artículos 5, fracción II, inciso c), y 234, en su porción norma-

⁸³ **Artículo 356.**

"1. El Consejo General y los consejos de los organismos públicos locales en cada entidad federativa proveerán lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el presente libro."

⁸⁴ **Precisión de las normas impugnadas:** Al inicio de su demanda, Morena señala que pretende impugnar la segunda parte del artículo 234 de la LEEQ. En términos de los artículos 41 y 73 de la ley



tiva, "Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral", ambos de la LEEQ.⁸⁵

221. Por un lado, argumenta que la definición del concepto de calumnia que se hace en las disposiciones impugnadas es contraria al derecho a la libertad de expresión, pues no incluye como elemento del tipo ilícito que el calumniador divulgue los hechos o delitos falsos **a sabiendas** de su falsedad.

222. Por el otro, afirma que la definición del concepto de calumnia prevista en las disposiciones impugnadas también es contraria a los principios de taxatividad y presunción de inocencia, pues permite sancionar a partidos políticos por expresiones de militantes o simpatizantes, lo que constituye una sanción trascendente.

223. El primer argumento hecho valer por el partido político es **fundado** y suficiente para declarar la invalidez de los artículos impugnados. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015⁸⁶ y la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015⁸⁷ ha declarado la invalidez de normas similares, por no incluir dentro de la definición de

reglamentaria de la materia, se precisa que por segunda parte el partido político se refiere a la porción normativa "Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral". Esto es así porque, al transcribir los artículos impugnados en la página XVI de la demanda, se destacan "los preceptos legales cuya invalidez se plantea en las porciones subrayadas", siendo ésta la porción normativa referida.

⁸⁵ **Artículo 5.** Para efectos de esta ley se entenderá: ...

II. En lo que se refiere a otros conceptos: ...

c) Calumnia. La imputación hecha por cualquier persona en su carácter de particular, servidor público o partido político a través de sus representantes, militancia, simpatizantes o candidaturas, de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral."

Artículo 234. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral." (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)

⁸⁶ Acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de quince de octubre de dos mil quince.

⁸⁷ Acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.



calumnia que la imputación de los hechos o delitos falsos se haya hecho con conocimiento de su falsedad.

224. El punto de partida para el análisis de la disposición impugnada es la modificación que el constituyente permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Federal mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 41. ...

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley. ...

"Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. ..."

225. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas,⁸⁸ determinó por unanimidad de votos que lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución, sólo protege a las personas frente a las calumnias. Lo anterior, en razón de que la norma constitucional referida fue reformada, y excluyó de su ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos por expresiones que las puedan denigrar.⁸⁹

⁸⁸ Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de dos de octubre de dos mil catorce.

⁸⁹ Con base en este criterio, este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas que sancionan a partidos políticos por emitir propaganda política o electoral que denigre a instituciones o partidos, por no cumplir con una finalidad imperiosa, en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, resueltas en sesión de diez de noviembre de dos mil quince; 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, resueltas en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete; y 133/2020, resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte.



226. En este mismo precedente, se destacó que resulta relevante proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la participación democrática del pueblo. Más aún, a través de la información que proveen, contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes. Lo anterior ha sido reconocido, además, en diversos precedentes de este Tribunal Pleno, como las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y 61/2008.⁹⁰

227. Finalmente, es necesario tener presente que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "sociedad democrática".⁹¹

228. Ahora bien, este Alto Tribunal ha dicho que el uso cotidiano del término calumnia se refiere a una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño, o bien, a la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad.⁹²

229. A partir de lo anterior y siguiendo las consideraciones reiteradas en los precedentes mencionados, este Tribunal Pleno considera problemática la acepción que el Congreso Local estipuló para calumnia, pues en el artículo 5, párrafo II, inciso c) la definió como "[L]a imputación hecha por cualquier persona en su carácter de particular, servidor público o partido político a través de sus

⁹⁰ Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de siete de diciembre de dos mil seis. Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de ocho de julio de dos mil ocho.

⁹¹ Corte IDH. *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile.*, párrafo 69.

⁹² En los precedentes mencionados, se ha hecho referencia a la definición del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, en su Vigésima Segunda Edición, que establece lo siguiente: Calumnia.

(Del lat. *calumniā*).

1 f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.

2 f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.



representantes, militancia, simpatizantes o candidaturas, de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral" y en el artículo 234 la definió como "la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral". Ello permite advertir que no incluyó un elemento fundamental al definir el concepto, esto es, que la imputación de los hechos o delitos falsos debía hacerse **a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso.**

230. En este sentido, la definición no concuerda con la interpretación que este Tribunal Pleno considera que debe hacerse del término calumnia para que resulte ajustado y proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en este tipo de debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos.

231. Por lo anterior, **se declara la invalidez del artículo 5, párrafo II, inciso c) y del artículo 234, en su porción normativa "Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral", ambos de la LEEQ.**

232. Habiéndose declarado la invalidez de los artículos impugnados, es innecesario realizar el estudio del segundo argumento planteado por Morena.⁹³

Tema 4. Requisito de residencia efectiva para acceder al cargo de gobernador

233. En su **tercer concepto de invalidez**,⁹⁴ Morena impugna los artículos 14, fracción III, en la porción normativa "y para el caso de la gubernatura", artículo

⁹³ Tesis jurisprudencial P./J. 37/2004, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

⁹⁴ **Precisión de las normas impugnadas:** Es conveniente precisar que, en el tercer concepto de invalidez, la porción cuya invalidez se demanda es únicamente "y para el caso de la gubernatura". Esto es así porque, por un lado, al transcribir los artículos impugnados en la página XIX de la demanda, se destaca "la parte subrayada que se propone invalidar", siendo ésta la porción normativa



14, párrafo segundo, y artículo 171, fracción III.⁹⁵ El partido político accionante plantea, en síntesis, que *i*) las personas que hayan nacido en el Estado de Querétaro no deberían tener que acreditar, **además**, la residencia en el Estado de cuando menos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la elección para ocupar la gubernatura, puesto que ello viola el artículo 116, fracción I, de la Constitución, *ii*) que la regla que establece que se pierde el derecho a ser votado en la entidad por residir más de **tres años consecutivos** fuera de la entidad es excesiva y desproporcionada y *iii*) que la excepción a la regla anterior que permite a los queretanos migrantes ser elegibles para cargos de elección popular si se reintegran a su domicilio con **seis meses de anticipación** también resulta inconstitucional pues no es necesaria, ni proporcional.

234. El primer planteamiento del partido político es **fundado** puesto que no se ajusta al parámetro constitucional establecido en el artículo 116, fracción I, último párrafo, que establece como requisito **tasado** para ser electo al cargo de gobernador el de haber nacido en la entidad federativa correspondiente **o, alternativamente**, el requisito de residencia efectiva de cuando menos cinco años.

referida, y, por otro lado, se aportan argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de la norma "en la medida que cancela el derecho político" de postular a, y en su caso, ocupar la gubernatura del Estado.

Asimismo, en su demanda la accionante impugna "el artículo 171, primer párrafo, fracción III, primer párrafo"; sin embargo, de la lectura del concepto de invalidez respectivo se advierte que existe un error en los preceptos invocados, corregido en virtud del artículo 71 de la ley reglamentaria en la materia.

⁹⁵ "Artículo 14. Son requisitos para ser postulado y, en su caso, para ocupar cualquier cargo de elección popular, los siguientes:

"...

"III. Tener residencia efectiva en el Estado, para el caso de diputaciones, de cuando menos tres años anteriores a la fecha de la elección **y para el caso de la gubernatura, de cinco años**. Para el caso de miembros del Ayuntamiento, tener una residencia efectiva en el Municipio mínima de tres años;

"...

"Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del Estado migrantes que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección, por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental."

"Artículo 171. A la solicitud deberá acompañarse lo siguiente:

"...

"III. Constancia de tiempo de residencia, expedida por la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio en que la candidatura tenga su domicilio."



235. Este Tribunal Pleno ha identificado en la citada disposición constitucional, algunos requisitos para acceder al cargo de gobernadora o gobernador que resultan indisponibles para el legislador local, es decir, que son requisitos constitucionalmente tasados.⁹⁶ Éstos son definidos directamente por la Constitución, sin poder ser alterados por el legislador ordinario. En específico, al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2008,⁹⁷ este Tribunal Pleno los analizó de manera exhaustiva, incluyendo el que ahora nos ocupa.

236. De esta forma, se dijo que el artículo 116, fracción I, establece que sólo pueden ser gobernadores de un Estado: 1) todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad de que se trate, **sin restricción de residencia alguna**, y 2) todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado, con una residencia efectiva **no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios**.

237. Para sustentar el carácter categórico de estas condiciones, se sostuvo que:

"Al efecto, resulta conveniente aludir al procedimiento que dio origen al texto del entonces artículo 115, último párrafo, de la Constitución Federal –que corresponde al texto vigente del artículo 116, fracción II, constitucional–, llevado a cabo en mil novecientos diecisiete, por el Constituyente, el que, a través de un interesante debate, aprobó dicho texto, en los siguientes términos: **‘Artículo 115. ... Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.’**

⁹⁶ Con apoyo argumentativo en la tesis jurisprudencial P./J. 3/2011, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 1630.

⁹⁷ Fallada el doce de enero de dos mil diez.



"De dicho procedimiento, se desprende que la previsión para los no nativos, de tener una residencia no menor a cinco años, efectiva e inmediatamente anteriores a la fecha de los comicios, fue largamente debatida, pues, inicialmente, la propuesta era establecer únicamente que sólo podía ser gobernador de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento, a fin de que, en las Constituciones Locales, se fijaran las demás reglas para ser gobernador. Al discutirse tal propuesta, varios Constituyentes se pronunciaron a favor de que, además de ser mexicano por nacimiento, se exigiera ser oriundo y vecino del Estado; otros diputados se opusieron a tal propuesta, apoyándose, primordialmente, en que correspondía a la soberanía estatal fijar los requisitos para ser gobernador.

"Con motivo de dicho debate, la 2a. comisión presentó, modificado, el último párrafo del artículo 115, de la siguiente forma: **'Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección.'**

"Respecto de tal propuesta, surgieron las siguientes intervenciones: ...

"Como se aprecia, el debate entre establecer únicamente en la Norma Fundamental el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para ser gobernador y dejar a la configuración legal de las entidades federativas los demás requisitos para ocupar dicho cargo, como inicialmente se proponía, o bien, fijar no sólo dicha ciudadanía, sino, además, una residencia en la entidad, a fin de que quien se postule la conozca y esté identificado con la misma, dio como resultado el texto del entonces artículo 115, última parte –ya transcrito', actualmente, artículo 116, fracción I, constitucional. ...

"Además, en aquel precedente se estimó que si bien es cierto que el derecho político de que se trata –ser votado como gobernador de un Estado– está sujeto a configuración legal estatal, en términos del artículo 35, fracción II, constitucional, ello debe armonizarse con lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, que, de principio, fija tres condiciones para ello: 1) ser ciudadano mexicano; 2) ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y 3) tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales.



"Dichas condiciones no son totalmente disponibles al legislador local, pues, como vemos, ser ciudadano mexicano por nacimiento no admite modalidades, es decir, se trata de un imperativo o, como hemos dicho, de una prohibición: quien no sea mexicano por nacimiento, no podrá postularse para gobernador.

"Satisfecha tal condición, se presentan dos supuestos: ser nativo del Estado, o bien, con residencia en él, de lo que se advierte, sin duda alguna, que, para el primer supuesto, no se exige residencia alguna; y, por último, tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local, esto es, las Legislaturas, en ningún caso, podrán fijar, como edad, una mayor a esos treinta años. ...

"Al respecto, cabe recordar que este Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, que trató sobre el tema de las candidaturas independientes, se apoyó, además de lo dispuesto en la Constitución Federal, en diversos tratados internacionales y organismos internacionales, lo que, se estima, también debemos tomar en consideración en el presente caso, a fin de solucionar la problemática que ahora se nos presenta.

"En este orden de ideas, tenemos que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como 'Pacto de San José'), adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI), de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, respectivamente, señalan: ...

"Destaca de lo anterior, la tendencia a una menor restricción de los derechos políticos, permitiendo el acceso y la participación más amplios de las personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular, es decir, dichas personas no deberán ser excluidas a través de la imposición o exigencia de requisitos irrazonables o discriminatorios. Además, el citado artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara."



238. En ese sentido, de una interpretación textual, teleológica y sistemática del artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal,⁹⁸ se extrae que es un requisito tasado el establecimiento de que sólo pueden ser titulares del Poder Ejecutivo de una entidad federativa **todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad federativa de que se trate, sin restricción de residencia alguna**, y todos los ciudadanos mexicanos no nativos de la entidad federativa, con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios electorales.

239. Ahora bien, una interpretación posible de la norma que se analiza es que ésta solamente resulta aplicable a los **no nativos** de la entidad federativa y, de esa manera, se da por descontado que los nativos de la entidad federativa son elegibles con independencia de lo dispuesto en el artículo 14 de la LEEQ, en virtud de lo dispuesto por la norma constitucional.

240. Sin embargo, a juicio de este Tribunal Pleno no cabe suponer que la deficiente regulación que se analiza puede subsanarse con una interpretación armónica con el artículo 116, fracción I, último párrafo de la Constitución Federal. Como se ha expresado previamente, estamos ante un requisito constitucionalmente tasado y, en estos casos, "el propio texto constitucional es el que limita la discrecionalidad del legislador, por lo que la intervención y control del Tribunal Constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella".⁹⁹

241. En ese sentido, no puede ignorarse que, al establecer los requisitos para ocupar el cargo de gobernador, el legislador local decidió recoger de manera literal uno de los requisitos que se desprenden del artículo 116, fracción I,

⁹⁸ Acción de inconstitucionalidad 36/2011, fallada por este Tribunal Pleno el veinte de febrero de dos mil doce. Este criterio quedó reflejado en la tesis P./J. 11/2012 (10a.), derivada de este asunto, de rubro: "DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro X, julio de 2012, página 241. Este criterio fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, falladas por este Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil quince y en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, falladas por este Tribunal Pleno el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

⁹⁹ Acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada por este Tribunal Pleno el doce de enero de dos mil diez, página 83.



último párrafo, constitucional y omitir de manera absoluta el requisito de ser nativo de la entidad federativa para poder ocupar dicho cargo. Por tanto, esa omisión debe considerarse como una modulación de un requisito constitucionalmente tasado que restringe el derecho al voto pasivo previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional, contrario al parámetro constitucional.

242. En virtud de lo hasta aquí expuesto, asiste razón al accionante por lo que hace a la porción normativa "**y para el caso de la gubernatura, de cinco años**", pues con la misma se pretende establecer como requisito para postular al cargo de gobernador, la residencia efectiva, sin que ésta quede excluida frente a la natividad, de acuerdo con el artículo 116 constitucional.

243. En estrecha relación con lo antes expresado, para este Tribunal Pleno, la intención de restringir el derecho al voto pasivo de la ciudadanía queretana más allá del parámetro constitucional se vuelve evidente al interpretar de manera sistemática la fracción III del artículo 14 de la LEEQ, con el segundo párrafo del mismo artículo, también impugnado, que establece: "Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del Estado migrantes ... por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental."

244. El artículo 14, segundo párrafo, no deja lugar a duda respecto de que el único criterio para ser elegible a cargos de elección popular es el de la residencia ininterrumpida por al menos cinco años, salvo las excepciones previstas en el propio artículo, entre las que, nuevamente, no se encuentra haber nacido en la entidad federativa. Por tanto, también asiste razón al partido político accionante puesto que el segundo párrafo del artículo 14 prevé las excepciones a una regla general (el requisito de necesaria residencia), que es inconstitucional.

245. Así, de la lectura de ambos preceptos, es claro que la intención del legislador local es excluir la posibilidad de ser elegible para cargos de elección popular en esa entidad sobre la base del criterio de nacimiento previsto constitucionalmente sin limitantes de residencia y esa restricción incluye el cargo de gobernadora o gobernador puesto que la norma no hace distinción alguna.



246. Por tanto, tiene razón Morena cuando afirma que la legislación electoral local debía de recoger los dos requisitos previstos constitucionalmente y no sólo uno de ellos. Al excluir una de las condiciones que la Constitución Federal establece para poder ser gobernadora o gobernador de una entidad federativa, el legislador local restringió de manera indebida el derecho al voto pasivo.¹⁰⁰

247. Resultando hasta aquí **fundado** el primer planteamiento formulado por el partido político accionante, a ningún fin conduciría dar respuesta al resto de los argumentos formulados por el mismo.

248. Ahora bien, en lo que concierne al artículo 171, fracción III, de la LEEQ, parecería que, para la accionante, su invalidez derivaría de lo hasta aquí expresado.¹⁰¹ Sin embargo, el mismo refiere a que la solicitud de registro de la candidatura deberá contener constancia de tiempo de residencia, por lo que este Tribunal Pleno considera que no adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad antes identificado. El artículo 171, en su fracción impugnada, solamente establece la manera en la que el IEEQ tendrá por cumplido uno de los requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo público que, por sí mismo, no es inconstitucional.

249. Esto es, el requisito de residencia efectiva de por lo menos cinco años en la entidad federativa no resulta inconstitucional pues, como se ha expuesto, así lo dispone textualmente el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal. Lo que es inconstitucional es la exclusión del resto de los ciudadanos nacidos en la entidad federativa, a los que no les debe resultar exigible cumplir con el requisito de residencia efectiva.

¹⁰⁰ Sirve de apoyo la acción de inconstitucionalidad 19/2011, fallada por este Tribunal Pleno el veinticuatro de octubre de dos mil once, en donde se estableció puntualmente, en la página 33: "En este orden de ideas, como se apuntó en consideraciones precedentes, si bien conforme al artículo 35, fracción II, del Pacto Federal, es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos ser votados para todos los cargos de elección popular, siempre que cuenten con las calidades que al efecto establezca la ley, lo que implica que estas últimas están sujetas a configuración legal estatal, lo cierto es que el legislador local no goza de una libertad absoluta, pues no puede dejar de atender las condiciones o requisitos que establece la Constitución General de la República. De esta manera, el artículo 35, fracción II, debe interpretarse sistemáticamente con el 116, fracción I, ambos de la Ley Fundamental."

¹⁰¹ Página XXII y XXIII de la demanda.



250. En ese sentido, la fracción III del artículo 171 no configura una restricción por sí sola del derecho al voto pasivo, simplemente constituye un medio para acreditar la residencia efectiva, **en caso de no ser nativo**, exigida por el propio artículo 116 de la Constitución Federal. En efecto, aun aplicando directamente el texto constitucional, será necesario acreditarla ante el IEEQ para lograr el registro de la candidatura.

251. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera que **debe declararse inconstitucional** la porción normativa impugnada de la fracción III del artículo 14 de la LEEQ que dice: "**y para el caso de la gubernatura, de cinco años**", así como el segundo párrafo del mismo artículo que dispone: "**Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del Estado migrantes que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección, por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental**", pues resulta claro que el legislador local ignoró el parámetro constitucional de elegibilidad para el cargo de gobernadora o gobernador de la entidad federativa, relativo a que los ciudadanos mexicanos que hayan nacido en esa entidad federativa no están sujetos, además, a un requisito de residencia efectiva en dicha entidad. Asimismo, **debe reconocerse la validez del artículo 171, fracción III**, en los términos antes apuntados.

Tema 5. Ausencia de la figura del suplente para la presidencia municipal

252. En su **cuarto concepto de invalidez**,¹⁰² el partido accionante plantea la invalidez del artículo 20, en su última oración, que dispone: "Por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente", de la LEEQ.¹⁰³ Desde su punto de vista, la regulación es in-

¹⁰² **Precisión de las normas impugnadas:** En el cuarto concepto de invalidez, se precisa que se tiene por impugnada la última oración del artículo 20, cuando el accionante menciona "el artículo 20, en su parte final".

¹⁰³ **"Artículo 20.** Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por una persona titular de la presidencia municipal, dos sindicaturas y por el número de regidurías que corresponda, en los siguientes términos: en el



constitucional porque, al omitir prever la existencia de un suplente para el cargo de presidente municipal, contraviene lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, que establece que, para cada miembro propietario del Cabildo, deberá haber un suplente (5.1).

253. Asimismo, plantea la invalidez del artículo 98, fracción IV,¹⁰⁴ de la LMIEQ porque establece, como causa de nulidad de la elección del Ayuntamiento, que el ganador resulte inelegible. Desde su punto de vista, el precepto es inconstitucional porque: *i)* no es una causa suficiente para anular una elección puesto que el Ayuntamiento no es un cargo unipersonal, sino que se compone de una pluralidad de cargos y *ii)* aun si se reconoce válida la ausencia de un suplente para la presidencia municipal, ésta debería de ser ocupada por el regidor o síndico propietarios que nombre el Ayuntamiento, en atención al artículo 36 de la Constitución Local (5.2).

Tema 5.1. Ausencia de la figura del suplente para la presidencia municipal

254. El primer planteamiento del concepto de invalidez hecho valer por el partido accionante es **infundado** porque el modelo previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal no exige a las entidades federativas que sus legislaciones contemplen la figura de un suplente para la presidencia municipal de los Ayuntamientos.

255. El texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal que servirá como parámetro es el siguiente:

Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidurías de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Corregidora y El Marqués, habrá seis de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Corregidora y el Marqués, habrá seis de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; en los de Cadereyta de Montes y Tequisquiapan, habrá cinco de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional; y en los demás habrá cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente." (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)

¹⁰⁴ "Artículo 98. Son causas de nulidad de una elección de diputaciones por mayoría relativa, gubernatura o de un Ayuntamiento, las siguientes: ...

"IV. Que la candidatura que gane la elección de la gubernatura o del Ayuntamiento resulte inelegible."



"**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:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado. ..."

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. ..."

256. En primer lugar, es importante destacar que este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado sobre un problema idéntico para el caso de la legislación de Coahuila. En la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010,¹⁰⁵ se concluyó que tratándose de los miembros del Ayuntamiento, **la figura del suplente no es obligatoria.**

257. Al respecto, la principal línea de razonamiento que siguió esta Suprema Corte es que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para establecer la manera en la que se debe proceder cuando exista una vacante en el Ayuntamiento, por cualquier causa, debido a que alguno de los miembros propietarios deje de desempeñar su cargo.

258. La libertad configurativa de las entidades federativas se desprende del propio Texto Constitucional en el que señala que, en caso de que no exista un suplente, "se procederá según lo disponga la ley". Por tanto, el propio precepto constitucional faculta a las Legislaturas Locales para que establezcan las normas que deberán observarse a efecto de que las funciones encargadas a los Municipios no se vean interrumpidas por la ausencia de los integrantes de los

¹⁰⁵ Fallada por este Tribunal Pleno el veinticinco de octubre de dos mil diez.



Ayuntamientos, pudiendo prever la figura del suplente o alguna otra que consideren adecuada conforme a su orden jurídico interno.

259. En el caso, este Tribunal Pleno observa que la correcta integración del Ayuntamiento y la continuidad de las funciones de los miembros que lo integran se garantiza a partir del mecanismo que prevé el artículo 36 de la Constitución Local que establece que "[L]as faltas temporales y absolutas del presidente municipal, serán suplidas por el regidor o síndico propietarios que nombre el Ayuntamiento". Así, lo dispuesto en el artículo impugnado es congruente con la normativa local para sustituir a este funcionario municipal, en caso de ausencia.

260. En ese sentido, no le asiste la razón a Morena cuando afirma que el artículo 20, última parte, de la LEEQ va en contra del modelo constitucional previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

261. Por tanto, **se reconoce la validez del artículo 20, última oración, de la LEEQ.**

Tema 5.2. Adición de una nueva causal de nulidad

262. En la segunda parte de su planteamiento, Morena impugna el artículo 98, fracción IV, de la LMIEQ que prevé como causa de nulidad de una elección el que la candidatura que gane la elección del Ayuntamiento sea inelegible: aún si la persona titular de la presidencia fuese inelegible, ello no sería suficiente para anular una elección del respectivo Ayuntamiento, pues suponiendo sin conceder que no hubiera suplente, se aplicaría el artículo 36 de la Constitución Local que dispone que las faltas temporales o absolutas del presidente municipal, serán suplidas por el síndico o regidor propietarios que nombre el Ayuntamiento.

263. Este Tribunal Pleno considera que también es **infundado** este planteamiento, en tanto que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para establecer causales de nulidad de elecciones adicionales a las que prevé el texto constitucional, siempre que al hacerlo no contravengan lo dispuesto en el Texto Constitucional, violen los principios que rigen la materia elec-



total o afecten de manera desproporcionada otros derechos fundamentales, lo que no acontece en este caso.

264. Este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015,¹⁰⁶ analizó los artículos 41, fracción VI,¹⁰⁷ y 116, fracción IV, incisos b), l) y m)¹⁰⁸ de la Constitución Federal, que establecen las bases que

¹⁰⁶ Fallada por este Tribunal Pleno el once de febrero de dos mil dieciséis.

¹⁰⁷ "Artículo 45. ...

"VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, **incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato**, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, **de consulta popular y de revocación de mandato**, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

"En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

"La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

"a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

"b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

"c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

"Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

"En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

" (No pasa desapercibido que la base VI del artículo 41 constitucional fue reformada mediante decreto de veinte de diciembre de dos mil diecinueve, posterior a la resolución de la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015. El énfasis es propio y se añade en las porciones que fueron adicionadas, mediante este Decreto, al texto previo que databa de la reforma de dos mil siete. Como se extrae del mismo, la reforma de diciembre de dos mil diecinueve, en materia de consulta popular y revocación de mandato, no repercute directamente en la vigencia del precedente, por lo que al estudio concreto se refiere.) "

¹⁰⁸ "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

...

"l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los



deben regir los medios de impugnación y de nulidad para las elecciones federales y locales.

265. En aquel precedente, el Tribunal Pleno entendió que las entidades federativas tienen la obligación de prever un sistema de medios de impugnación que incluya recuento de votos y causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos bajo un régimen de libertad configurativa. Sin embargo, en conjunción con esta facultad legislativa de ejercicio obligatorio, la Constitución impone el mandato de contemplar en este sistema de impugnación y de nulidades ciertas causales de violación específicas, tanto para las elecciones federales, como para las locales.

266. Es decir, el artículo 116, fracción IV, incisos l) y m), delegaba en las entidades federativas, desde el año dos mil siete, una amplia facultad para establecer en su orden jurídico interno las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados y Ayuntamientos que estimaran pertinentes, así como un sistema de medios de impugnación que volviera justiciables o efectivas esas causales, tomando en cuenta los diversos principios que rigen la materia electoral.

267. De manera posterior, la reforma a la fracción VI del artículo 41 constitucional, moduló la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas de manera que, al margen de las causales de nulidad que el legislador estatal considere prudentes adicionar respecto de las elecciones de gobernador, diputados e integrantes de Ayuntamientos, debe de tomar en cuenta, ya sea en su incorporación a la legislación local o en su aplicación directa por las autoridades locales, las causales de nulidad ahí previstas, sin introducir nuevos elementos, requisitos o condicionantes a fin de acreditar dichas violaciones.

268. En este caso nos encontramos en el tipo de causales de nulidad que responden a la libertad configurativa de las entidades federativas, puesto que no

supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

"m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales."



se trata de las tres causales previstas de manera directa en el artículo 41 constitucional, que se actualizan cuando: i) se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; ii) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y iii) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

269. Desde la perspectiva de la libertad configurativa de la que goza el Congreso Local resultan **infundados** los argumentos hechos valer por el partido accionante porque no logran demostrar, ni este Tribunal Pleno advierte, que el diseño legislativo elegido contravenga alguna norma o fin previsto constitucionalmente, los principios que rigen la materia electoral, o bien, que atente contra algún derecho fundamental.

270. Por el contrario, la norma es razonable en el contexto del marco normativo electoral local. Como se analizó párrafos arriba, la legislación de la entidad federativa no prevé que exista un presidente municipal propietario y uno suplente, sino solamente uno propietario. De esa manera, resulta razonable que la inelegibilidad de la persona que compite por la presidencia municipal culmine en la nulidad de la elección respectiva, en tanto que no hay un presidente municipal suplente que pueda tomar posesión del cargo.

271. Sin embargo, lo que sí resultaría violatorio de la Constitución Federal, sería que, ante la inelegibilidad de la presidenta o presidente municipal, tomara posesión del cargo alguna candidatura de regidor o síndico propietario que no se haya postulado para competir por ese cargo. Contrario a lo que plantea el partido actor, las reglas de suplencia previstas en el artículo 36 de la Constitución Local operan cuando el Ayuntamiento está integrado, pero no pueden operar para integrar el órgano municipal en la etapa electoral.

272. La conclusión anterior se sustenta en dos razones. La primera es meramente formal, no se puede suplir una ausencia temporal o definitiva de un presidente municipal que no ha sido electo, pues en estricto sentido no se trata de un presidente municipal. La segunda razón es que suplantar a una candidatura de mayoría relativa, con cualquier otra persona que no haya aparecido en la boleta electoral compitiendo para ese cargo el día de la jornada electoral,



resultaría violatorio de los principios de certeza electoral, y violatoria del derecho al voto activo de la ciudadanía del Ayuntamiento correspondiente.

273. Lo anterior, porque para que la ciudadanía pueda ejercer en plena libertad su derecho al voto activo, es necesario que tenga información precisa sobre los cargos que va a elegir. Una vez que el voto ha sido emitido, las condiciones fundamentales que llevaron a la ciudadanía a emitir su voto en el sentido que lo hicieron no pueden variar, entre las que al menos se encuentran: *i)* la temporalidad para el cargo que se votó, *ii)* el cargo para que el que se votó y *iii)* en el caso de un cargo de mayoría relativa como la presidencia municipal, las personas en específico que integraban la candidatura que votó. Cualquier modificación posterior a la elección en estos rubros, es violatoria del derecho al voto activo prevista en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal.

274. Por las consideraciones expuestas, **se reconoce la validez del artículo 98, fracción IV, de la LMIEQ.**

Tema 6. Mecanismos para cubrir vacantes definitivas en diputaciones de mayoría relativa

275. En su **quinto concepto de invalidez** y en lo relativo a esta temática,¹⁰⁹ el promovente solicita que se declare la invalidez de los artículos 23, primer párrafo y 24 de la LEEQ, en la porción normativa "diputaciones y".¹¹⁰

276. En primer lugar, estima que el artículo 24 de la LEEQ, en la porción impugnada, permite que una candidatura propietaria y suplente en diputaciones

¹⁰⁹ **Precisión de las normas impugnadas:** Se tiene por impugnada la porción normativa "diputaciones y" del artículo 24, porque en la parte destacada, subraya esta porción indicando que es la misma que solicita sea invalidada.

¹¹⁰ **"Artículo 23. Las elecciones extraordinarias serán convocadas por el Consejo General, cuando se declare nula alguna de las elecciones, ya sea de gubernatura, diputaciones o Ayuntamientos; asimismo, en los casos previstos por los artículos 15 y 21, fracciones IV y VI, de la Constitución Local.** Para tales efectos se procederá en los siguientes términos:"

"Artículo 24. En el supuesto de falta absoluta de las personas que ejerzan los cargos de diputaciones y regidurías, tanto en su calidad de propietarias como de suplentes, éstas serán cubiertas por quienes integren la fórmula del mismo género que siga en la lista registrada por el partido político al que hubiere pertenecido la fórmula que deja el cargo, después de la asignación efectuada por el Consejo General o consejo correspondiente." (Se subraya la parte impugnada)



por mayoría relativa, pueda ser sustituida por otra fórmula distinta que haya sido registrada en las listas de representación proporcional, lo cual resulta violatorio de los artículos 35, fracciones I y II, 41, párrafos primero y tercero, fracción IV, último párrafo y 116, párrafo segundo, fracción II y tercero de la Constitución Federal (6.1).

277. En segundo lugar, en atención al mismo parámetro y añadiendo el artículo 63 constitucional, señala que el primer párrafo del artículo 23 de la LEEQ debería contemplar, en caso de que haya una vacante permanente para las diputaciones de mayoría relativa, que se convocara extraordinariamente a elecciones (6.2).

Tema 6.1. Mecanismo para cubrir las vacantes de diputados y regidores en el orden de la lista plurinominal

278. Como fue reseñado, se argumentó que el artículo 24 de la LEEQ era inconstitucional por no distinguir la forma de cubrir vacantes generadas por el principio de mayoría relativa, respecto de la falta absoluta de las electas por el principio de representación proporcional.

279. El proyecto presentado a este Tribunal Pleno consideraba que el planteamiento del partido político era infundado porque la norma impugnada admitía una interpretación conforme.

280. Dado que el artículo 24 de la LEEQ no define de manera expresa a qué tipo de diputaciones le aplica el mecanismo para cubrir vacantes, se proponía que admitía dos interpretaciones.

281. La primera interpretación, era que el artículo 24 buscaba establecer un mecanismo que abarcara las vacantes de diputaciones por el principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional. Interpretado de esa manera, el artículo resultaba inconstitucional, tal como lo sostuvo este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 142/2017,¹¹¹ al analizar una

¹¹¹ Resuelta por este Tribunal Pleno el cinco de diciembre de dos mil diecisiete.



regla en la que de manera expresa se establecía que las vacantes permanentes de diputados de mayoría relativa se cubrirían a partir de las listas de candidatos de representación proporcional en la legislación de Quintana Roo.¹¹²

282. La segunda interpretación, que se estimaba plausible y constitucional, era que el artículo impugnado se refería de manera exclusiva a las vacantes de diputaciones por el principio de representación proporcional. Lo anterior, se podría inferir a la luz del contexto de la norma. Además, partiendo del principio de presunción de constitucionalidad, se proponía que era razonable suponer que si el legislador previó que las fórmulas se cubrirían a partir de las listas que los partidos políticos registraron por el principio de representación proporcional, entonces su intención era, aun cuando no lo delimitó así expresamente, que solamente las vacancias por ese principio fueran cubiertas a partir de ese mecanismo.

283. Por tanto, se proponía reconocer la validez a la luz de una interpretación conforme, en el sentido de que debía entenderse que la porción normativa "diputaciones y" prevista en el artículo 24 de la LEEQ se refería exclusivamente a diputaciones por el principio de representación proporcional.

284. Sin embargo, **existió un empate a cinco votos** en relación con la propuesta del proyecto.¹¹³ Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo

¹¹² Es importante traer a cuenta, con énfasis añadido, la literalidad del artículo impugnado en esa acción de inconstitucionalidad: "**Artículo 52 Bis.** Cuando se produzcan vacantes en la Legislatura por cualquiera de las causas previstas por esta Constitución, si se tratare de diputados propietarios electos por el principio de mayoría relativa, se convocará al suplente respectivo.

"Cuando se actualice la vacante absoluta de la fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa, ésta será cubierta por el integrante de la lista registrada por el mismo partido político bajo el principio de representación proporcional, que siga en el orden de prelación, el cual de forma preferente será del mismo género. ..."

¹¹³ Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, votaron a favor de la propuesta original; a su vez, votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Esquivel Mossa no asistió a la sesión de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, previo aviso a la presidencia del Alto Tribunal.



dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tema 6.2. Ausencia de un mecanismo de sustitución de vacantes definitivas de diputaciones por mayoría relativa

285. Morena señaló que el artículo 23 de la LEEQ incurría en una deficiente regulación de los supuestos que deben ser contemplados para la celebración de elecciones extraordinarias. Según lo expuesto por el partido político, ello resultaba en una omisión derivada de una competencia de ejercicio obligatorio, si se tiene en cuenta que los habitantes de cada distrito tienen derecho a estar representados en la Legislatura Local por la diputada o el diputado electo popularmente por el principio de mayoría relativa. Por lo anterior, la ausencia de previsión de convocar elecciones extraordinarias para cubrir vacantes definitivas de diputaciones por mayoría relativa, contravendría el artículo 63 de la Constitución Federal.

286. En el proyecto, se proponía que el planteamiento del actor era infundado, porque si bien los ciudadanos tienen el derecho a estar representados en el Congreso Local a través de una diputación de mayoría relativa, elegida en el distrito uninominal de su residencia, esa obligación no implica que exista un deber de prever que se convocará a elecciones extraordinarias en el caso de una vacante definitiva.

287. En ese sentido, se estimaba que, el hecho de que no se contemplara un proceso electoral extraordinario para el caso de una vacante definitiva en diputaciones de mayoría relativa no representaba una regulación deficiente de la elección de diputados por ese principio, pues no es posible desprender que exista un mandato para ello en la Constitución Federal.

288. Aunado a lo anterior, se consideraba que la Constitución Local, en la figura del suplente, ya preveía un mecanismo de sustitución razonable para asegurar que, ante un posible imprevisto ocurrido a la persona electa como propietaria, la ciudadanía del distrito uninominal afectado no perdiera su representatividad en el Congreso Local.



289. Se proponía que, en el caso de que ambas personas se vieran impedidas para ejercer el cargo, la entidad federativa estaba en libertad de evaluar si decidía o no establecer un mecanismo adicional como lo es el de llamar a elecciones extraordinarias, sin que *ex ante*, debiera incluirlo en su legislación local.

290. En virtud de lo anterior, se proponía reconocer la validez del primer párrafo del artículo 23 de la LEEQ.

291. No obstante, se expresó **una mayoría de seis votos** en contra de la propuesta del proyecto, y por la invalidez del precepto.¹¹⁴ Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tema 7. Prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias

292. En la **segunda parte de su quinto concepto de invalidez**,¹¹⁵ Morena considera que el artículo 99 de la LMIEQ,¹¹⁶ en la porción normativa impugnada,

¹¹⁴ Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra de la propuesta original. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron a favor. La Ministra Esquivel Mossa no asistió a la sesión de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, previo aviso a la presidencia del Alto Tribunal.

¹¹⁵ **Precisión de las normas impugnadas:** Se tiene por impugnado el último párrafo, en la porción normativa "candidatura", del artículo 23 de la LEEQ, así como la porción normativa "pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidatura o un nuevo candidato" del tercer párrafo del artículo 99 de la LMIEQ.

¹¹⁶ **Artículo 23. ...**

"En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias el partido político que hubiere perdido el registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse, salvo que haya postulado candidatura en la elección que fue anulada. La candidatura que dio origen a la irregularidad que determinó la nulidad de la elección no podrá participar en la elección extraordinaria." (Se subraya la parte impugnada)



excluye que la "persona sancionada" pudiera ser el propio partido político, contraviniendo con ello lo dispuesto por el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal. Desde su perspectiva, el artículo impugnado debería impedir la participación de partidos políticos, coaliciones y servidores públicos en elecciones extraordinarias por causa de anulación, y no solamente la de candidatos sancionados, pues ese es el sentido que debe dársele a "persona sancionada" en el referente constitucional.

293. Para el promovente, el artículo 23, último párrafo, de la LEEQ, en la porción normativa "candidatura", comparte el mismo vicio pues tácitamente exime de la prohibición de participar en elección extraordinaria a quienes no sean una candidatura y hayan dado origen a la irregularidad que determinó la nulidad de la elección.

294. Los planteamientos resultan **infundados**.

295. Este Tribunal Pleno no comparte la lectura que el partido político hace del artículo 41 constitucional, en su fracción VI, que, con énfasis añadido en la parte de mayor relevancia para el tratamiento que nos ocupa, dispone:

"Artículo 41. ...

"VI. ...

"La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

"a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del total del monto total autorizado;

"Artículo 99. Las elecciones de diputaciones de mayoría relativa, gubernatura o de Ayuntamiento, serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ...

"En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada, pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidata o un nuevo candidato. ..." (Se subraya la parte impugnada)



"b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

"c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

"Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

"En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada."

296. Dicho artículo constitucional debe de ser leído en relación con el artículo 116, fracción IV, incisos b), l) y m), de la Constitución Federal, que dispone que las constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad y que se imponga un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; particularizando que se deberán señalar los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación y que se deberán de fijar las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

297. Sobre este tema, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015,¹¹⁷ el Tribunal Pleno especificó que aun cuando las Legis-

¹¹⁷ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión pública de once de febrero de dos mil dieciséis y cuyas consideraciones han sido reiteradas, en las acciones de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, fallada por este Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete.



laturas Locales tienen libertad configurativa para determinadas cuestiones, por ejemplo, establecer causales de nulidad adicionales, están condicionadas por los mandatos expuestos de la Constitución que resultan aplicables a todo tipo de elecciones, como el umbral al que debe sujetarse la acreditación de las irregularidades que provoque la nulidad de una elección, debiendo ser éste objetivo y material.

298. En esa línea, este Tribunal considera que, aquí también, nos encontramos ante un mandato expreso de la Constitución Federal que debe ser aplicable en todo tipo de elecciones: la persona sancionada no puede volver a participar en el proceso electoral extraordinario.

299. Ahora bien, dado que la entidad federativa elabora sobre este mandato constitucional, es necesario analizar si, a través de su regulación, la entidad federativa está *modulando* el mandato y si tal modulación resulta compatible con el texto constitucional.

300. Por lo que hace al artículo 23 de la LEEQ, de una lectura integral de su último párrafo, se extrae que más allá de pretender regular de forma genérica la participación en las elecciones extraordinarias y la prohibición de participación a la persona sancionada, tiene por objeto regular la participación de un partido político que perdió el registro, en elecciones ordinarias o extraordinarias. A lo anterior, prevé como excepción la postulación de una candidatura en la elección anulada y es sólo en ese contexto, que establece la prohibición para esa candidatura, si fue la causante de la "irregularidad", de participar en la elección extraordinaria.

301. De esta forma, atendiendo a la integralidad del precepto, se extrae que el mismo no regula de manera genérica la participación de la persona sancionada en las elecciones extraordinarias, ni pretende modularla, sino que atiende, en específico, al caso de los partidos políticos que perdieron el registro con anterioridad a la fecha de las elecciones y a su excepción: que el partido haya postulado una candidatura en la elección que fue anulada. Es en este contexto que resulta para el legislador local, más específico emplear el término de can-



didatura, sin por ello *tergiversar* o incidir restrictivamente en el ámbito de aplicación del artículo 41, fracción VI, último párrafo de la Constitución Federal.

302. Ahora bien, por lo que hace al artículo 99 de la LMIEQ, en su tercer párrafo, este Tribunal Pleno debe dilucidar si la especificación de que "el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidata o un nuevo candidato" se ajusta a la norma constitucional o si, por el contrario, cuando el artículo 41, fracción VI, constitucional dice "persona sancionada" engloba también a partidos políticos o servidores públicos, como lo siguiere el promovente.

303. Así, de la argumentación que hace Morena en este punto, se advierte que su lectura del artículo 41 constitucional, en la porción relativa al sistema de nulidades, parte de la premisa de que dicha disposición tiene un fin sancionatorio.

304. Este Tribunal Pleno no comparte la interpretación del promovente: el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales previsto en el precepto constitucional referido no tiene un propósito directamente sancionador y, por ello, no es relevante que la comisión de las irregularidades pueda ser cometida tanto por servidores públicos, el partido político que postula el candidato, o por las personas que ocupan las candidaturas, para darle contenido al mismo.

305. Por el contrario, los medios de impugnación cuyo objeto es la nulidad de una elección son el último recurso para salvaguardar **la autenticidad y legitimidad de los resultados de un determinado proceso electoral** y, en consecuencia, **del derecho universal al sufragio y el carácter democrático de nuestras instituciones.**

306. Lo anterior no quiere decir que no existan sanciones previstas en nuestro orden jurídico para los sujetos que cometen las irregularidades previstas en los incisos a), b) y c) del artículo 41, fracción VI constitucional. Lejos de ello, tanto en la legislación electoral, como en la legislación penal, existen distintas sanciones y penas por el rebase de topes de campaña, adquisición indebida de tiempos en radio y televisión, uso parcial de los recursos públicos y operaciones con recursos de procedencia ilícita.



307. En el régimen sancionador electoral establecido por la LGIPE,¹¹⁸ por ejemplo, las penas para los partidos políticos que incurran en los ilícitos mencionados incluyen la amonestación pública, multas, y van hasta la cancelación del registro como partido político.¹¹⁹ Por su parte, las candidaturas pueden ser sujetas también a penas ascendentes, yendo hasta la cancelación del registro como candidato.¹²⁰

308. Considerando, entonces, que el sistema de nulidades de elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, previsto

¹¹⁸ Establecido en el libro octavo de la LGIPE, *De los regímenes Sancionador Electoral y Disciplina-rio Interno*. El artículo 456 de la LGIPE confirma esta lectura, pues del mismo se extrae que las infracciones previstas en ese ordenamiento, se aplicarán respecto de todos los actores que menciona el partido promovente. En la parte destacada, establece: "**Artículo 456. 1.** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: **a)** Respecto de los partidos políticos: ... **b)** Respecto de las agrupaciones políticas: ..., **c)** Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular: ..., **d)** Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes: ...; **e)** Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral: ...; **f)** Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales ...; **g)** Respecto de los concesionarios de radio y televisión: ...; **h)** Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos: ...; **i)** Respecto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos: ..."

¹¹⁹ "**Artículo 456. 1.** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

"**a)** Respecto de los partidos políticos:

"**I.** Con amonestación pública;

"**II.** Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito

"...

"**V.** En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, así como las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, con la cancelación de su registro como partido político."

¹²⁰ "**Artículo 456. 1.** ...

"**c)** Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular: ...

"**III.** Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato."



por el artículo 41, fracción VI, **no tiene como fin último determinar las sanciones, sino asegurar un resultado auténtico y legítimo en un proceso electoral**, este Alto Tribunal no extrae motivos para pensar que el Poder Reformador buscaba impedir también la participación de los partidos políticos a los que hubieran pertenecido las personas sancionadas.¹²¹

309. Por lo menos, no se extraen motivos para considerar que el Poder Reformador buscó fijar *a priori* la imposibilidad de los partidos políticos a los que las personas sancionadas pertenecen de contender en las elecciones extraordinarias. Lo anterior no inobserva el régimen sancionador electoral que ya fue mencionado en párrafos anteriores, y que pudiera dar lugar a que el propio partido político se viera sancionado con la pérdida de su registro y, por tanto, imposibilitado fáctica y jurídicamente para participar en las elecciones extraordinarias. Sin embargo, considerar que el artículo 41 constitucional, cuando establece la prohibición de participación a la "persona sancionada", refiere también y automáticamente, al partido político, implicaría una lectura restrictiva de los derechos de militancia de los partidos. En específico, restringiría desproporcionadamente, su derecho de participación política y de asociación, puesto que se les negaría el derecho de postular candidatos en un proceso electoral por hechos ilícitos que no forzosamente les son atribuibles. A su vez, lo anterior afectaría excesivamente los derechos de participación política de los ciudadanos, pues no debe pasarse por alto que, conforme al artículo 41 constitucional,

¹²¹ Si bien la discusión se centró fundamentalmente en las causas que darían lugar a la nulidad, del proceso legislativo que dio lugar a la reforma, no se extrae la voluntad de restringir la participación del partido político en las nuevas elecciones, sino que, la del candidato. Véase en particular la discusión del 3 de diciembre de 2013, de la Cámara de Senadores, al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos: "Todo servidor público emanado de un proceso de elección popular debe gozar de legitimidad, por ello es necesario que el marco jurídico establezca los supuestos que permitan sustentarla. Es de gran relevancia establecer como causales de nulidad de elección el rebase de toques de campaña, el uso de recursos de procedencia ilícita en las campañas o la compra de cobertura informativa de tiempos de radio y televisión." (página 33); "Y, me parece que en este punto del artículo 41 de la misma forma podríamos compararlo con una cuestión, vaya, una falla del sistema judicial porque, así como nuestro sistema judicial la persona que puede pagar a un buen abogado tiene una correlación directa en la posibilidad de acceder a la justicia, de la misma forma lo que podemos estar validando en este momento es que aquel político, aquel candidato que tenga más dinero, pues tenga más posibilidades de acceder al poder." (página 88).



los partidos son entidades de interés público que tienen como parte de su objeto hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público y promover la participación del pueblo en la vida democrática.

310. Por último, la restricción de estos derechos tampoco abonaría a la legitimidad de los resultados electorales. En este punto, conviene traer a cuenta que la participación del partido político con una nueva candidatura, sirve para eliminar las ventajas indebidas que en un determinado momento pudieran haberle otorgado las irregularidades cometidas.

311. Por las razones mencionadas, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 23, de la LEEQ, y del artículo 99, de la LMIEQ, en los párrafos y porciones impugnadas.**

Tema 8. Prohibición de recibir financiamiento privado, en caso de no tener derecho a financiamiento público local

312. En su **sexto concepto de invalidez**, Morena impugna el artículo 41, penúltimo párrafo de la LEEQ.¹²² Desde su perspectiva, el hecho de que un partido político no obtenga el porcentaje mínimo en las elecciones de diputaciones de mayoría relativa para contar con recursos públicos locales, no implica que no pueda recibir financiamiento privado.

313. Lo anterior, porque si el partido político cuenta con registro nacional, entonces tiene derecho a financiamiento público nacional y a competir en elecciones locales. En ese sentido, siempre que el financiamiento público, aunque sea nacional, exceda el monto del financiamiento privado, subsiste el derecho de los partidos políticos nacionales a recibir financiamiento privado, aunque no reciban financiamiento público local.

314. Añade a lo anterior que, si a las candidaturas independientes no les es aplicable el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el pri-

¹²² "Artículo 41. ...

"Los partidos políticos que no tengan derecho a recibir financiamiento público local, no podrán recibir financiamiento privado."



vado, los partidos que pierden el derecho a recibir financiamiento público local, deberían poder recibir financiamiento privado.

315. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es **infundado** porque la norma impugnada se ajusta a las bases de financiamiento previstas en los artículos 41, fracción II, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal para el financiamiento público local.

316. En relación con el tema de financiamiento público y privado de los partidos políticos, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2015,¹²³ así como la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,¹²⁴ sostuvo el criterio de que la facultad de las entidades federativas para garantizar en sus leyes que los partidos políticos reciban financiamiento equitativo debe ejercerse de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y en las leyes generales en la materia, tal como lo establece el artículo 116, fracción IV, incisos g) y h),¹²⁵ de la Constitución Federal.

317. En virtud de lo anterior, para garantizar que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante el proceso electoral, las entidades federativas deberán legislar atendiendo las bases previstas en el artículo 41 de la Constitución Federal, y en los artículos 50 a 54 de la LGPP,

¹²³ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión pública el quince de junio de dos mil quince. Estas consideraciones fueron retomadas por la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, fallada por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.

¹²⁴ Resueltas por este Tribunal Pleno en sesión pública de diez de noviembre de dos mil quince.

¹²⁵ **"Artículo 116. ...**

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

"h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes."



expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U,¹²⁶ en relación con la fracción IV del artículo 116 constitucional.

318. En ese sentido, el artículo 41 constitucional prevé que la ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos nacionales y sus campañas, "debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado".¹²⁷

319. Por su parte, la LGPP, en lo que interesa establece:

Título quinto Del financiamiento de los partidos políticos

Capítulo I Del financiamiento público

"Artículo 50.

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

¹²⁶ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

¹²⁷ "Artículo 41. ...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. ..."



"Artículo 52.

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."

320. Considerando el marco normativo expuesto, este Tribunal Pleno advierte que existen las siguientes premisas normativas que deben regir la solución del planteamiento:

a. Existe un mandato expreso en el artículo 41, fracción II, constitucional y reiterado por el artículo 50, numeral 2, de la LGPP (tanto para partidos políticos nacionales, como para locales) que establece que el financiamiento público debe prevalecer sobre el financiamiento privado.

b. Las entidades federativas gozan de libertad configurativa para determinar la manera en la que los partidos políticos recibirán financiamiento privado en el ámbito local, atendiendo a las bases de las leyes generales y la Constitución Federal.

c. Los partidos políticos nacionales solamente pueden recibir financiamiento público local cuando alcancen el tres por ciento de la votación en la entidad federativa correspondiente.

321. Así, a la luz de las premisas normativas expresadas, la norma impugnada establece una regla que tiene como objetivo salvaguardar la prevalencia del financiamiento público respecto del privado en el caso de que un partido político no tenga derecho a recibir financiamiento público local. En ese sentido, si un partido político no tiene derecho a recibir financiamiento público local, la manera que encontró el legislador local de salvaguardar el principio mencionado es que no pueda recibir financiamiento privado en el ámbito local, pues cualquier aportación sería superior al financiamiento público local.



322. No pasa desapercibido que el partido promovente busca poner de relieve que, tratándose de partidos políticos nacionales, con financiamiento público federal, la prohibición de recibir financiamiento privado local, perdería su racionalidad. Al respecto, este Tribunal Pleno ya ha estudiado planteamientos similares, en los que partidos políticos con registro nacional, aducen la necesidad de recibir un trato diferenciado en el ámbito local, por virtud de su carácter nacional y ha considerado que, al tratarse de la regulación de acceso a recursos locales, no vale hacer tal diferenciación.¹²⁸

323. Ahora bien, respecto del tratamiento equiparado con las candidaturas locales que el promovente propone, este Tribunal Pleno considera que no es posible homologar a los partidos políticos con las candidaturas independientes, como quedó asentado en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,¹²⁹ y 32/2014 y su acumulada 33/2014.¹³⁰

¹²⁸ Con las diferencias de cada caso guardadas, vale traer a cuenta la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, reiterada en la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, resuelta el once de febrero de dos mil dieciséis. En este último caso, se analizó la regla de financiamiento aplicable a los partidos de nuevo registro estatal en Quintana Roo.

¹²⁹ Fallada el nueve de septiembre de dos mil catorce. Entre las razones, destacan: "Ahora, la primera objeción es infundada porque es la propia Constitución Federal, como se explicó en el considerando que antecede, la que estableció un trato diferenciado para asignar, por ejemplo, los tiempos en radio y televisión en conjunto a todas las candidaturas independientes, como si fueran un solo partido de nueva creación, y por ello no hay violación alguna al principio de equidad por parte del legislador secundario al introducir una regla análoga respecto del financiamiento público, pues con ella únicamente se reiteró el modelo diseñado por el Constituyente Permanente, conforme al cual las candidaturas independientes pueden dividir equitativamente entre ellas las prerrogativas que les correspondan. Lo anterior obedece a que, conforme los párrafos primero y segundo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son las entidades de interés público que tienen como fin: 1) promover la participación del pueblo en la vida democrática; 2) contribuir a la integración de los órganos de representación política; y, 3) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. En cambio, los candidatos independientes, de acuerdo con la fracción II del artículo 35, también de la Constitución Federal, ejercen un derecho ciudadano para solicitar su registro como tales ante la autoridad electoral, cuando cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, pero sin pretender adquirir la permanencia que sí tiene un partido, por lo que a dichos candidatos no puede considerárseles equivalentes a los partidos políticos, cuya naturaleza constitucionalmente cumple con el fin específico de integrar la representación nacional, erigiéndose como la regla general para el acceso al poder público, y sólo como excepción, puede prescindirse de su existencia mediante la postulación ciudadana individual (páginas 285 y 286)."



324. De esa manera, considerando que el legislador local goza de libertad configurativa para regular el financiamiento privado de los partidos políticos en el ámbito local, este Tribunal Pleno concluye que la norma es válida en tanto que responde a un mandato expreso de prevalencia sobre el financiamiento público, respecto del privado.

325. Por tanto, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 41, penúltimo párrafo, de la LEEQ.**

Tema 9. Reglas sobre quórum y votación en las sesiones de los consejos del IEEQ

326. En su **séptimo concepto de invalidez**,¹³¹ Morena impugna la validez de los artículos 66, párrafos primero, en la porción normativa "con las y los integrantes que asistan", y octavo, en la porciones normativas "simple" y "en caso de empate, será de calidad el voto del consejero presidente"; 88, párrafos primero, en la porción normativa "con quienes asistan", y cuarto, en la porción normativa "teniendo la persona titular de la presidencia voto de calidad en caso de empate"; 122, párrafo quinto, en la porción normativa "con las y los integrantes presentes"; y 126, párrafo primero, numeral 1, en la porción normativa "con la integración presente", todos de la LEEQ.¹³²

¹³⁰ Fallada el veintidós de septiembre de dos mil catorce. En este punto, las consideraciones fueron retomadas en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014 y en la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada 60/2014, falladas el veinticinco de septiembre de dos mil catorce y el dos de octubre de dos mil catorce, respectivamente. Estas consideraciones también son retomadas y desarrolladas en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

¹³¹ **Precisión de las normas impugnadas:** Morena impugna los artículos 66 párrafo primero y octavo, 88 párrafos primero y cuarto, 122 párrafo quinto y 126, párrafo primero, numeral 1. Sin embargo, en la primera parte del concepto específica, añadiendo énfasis con negritas, itálicas y comillas, las porciones normativas impugnadas, que son las se tienen por impugnadas en este apartado.

¹³² **"Artículo 66.** Para que el Consejo General pueda sesionar legalmente, es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero presidente. En caso de que no se reúna la mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con las y los integrantes que asistan. ...

"Las resoluciones se tomarán por mayoría simple, a excepción de aquellos casos que la ley señale; en caso de empate, será de calidad el voto del consejero presidente." (Se subrayan las porciones normativas impugnadas)



327. En primer lugar, considera que, si las resoluciones del Consejo General, o de los Consejos Distritales y Municipales, se pueden tomar con voto de calidad del presidente, en caso de empate, se infringe el principio de certeza

"Artículo 88. Las sesiones de los Consejos Distritales y Municipales serán legales con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes, dentro de los que deberá estar la persona que ostente la presidencia. En caso de que la mayoría no se reúna, se convocará nuevamente para sesionar dentro de las veinticuatro horas siguientes con quienes asistan."...

"Toda resolución se tomará por mayoría de votos, teniendo la persona titular de la presidencia voto de calidad en caso de empate. Sólo las consejerías tienen derecho a voz y voto, las demás personas que integran el consejo, sólo derecho a voz. La persona titular de la Secretaría Técnica concurrirá sólo con voz informativa." (Se subrayan las porciones normativas impugnadas)

"Artículo 122. Los Consejos Distritales y Municipales celebrarán sesión, a partir de las 08:00 horas del miércoles posterior al día de la elección, para realizar los cómputos parciales o totales de las elecciones de diputaciones por mayoría relativa y de la gubernatura, según corresponda, así como de Ayuntamiento y asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en su caso. ...

"Las sesiones de cómputo serán legales con la concurrencia de la mayoría de quienes integran los Consejos Distritales o Municipales, según el caso, entre quienes que deberá estar la persona titular de la presidencia del consejo. En caso de no darse el quórum legal, sesionarán en segunda convocatoria a las 08:30 horas del mismo día. De no reunirse nuevamente el quórum legal requerido, sesionarán en tercera convocatoria a las 09:00 horas del mismo día con las y los integrantes presentes. Si a la hora de la tercera convocatoria no se encuentra la persona titular de la presidencia del consejo, entre las y los consejeros presentes nombrarán, en votación secreta, al consejero que desempeñará la función de presidente, únicamente para esa sesión. Cuando la inasistencia sea de la persona titular de la Secretaría Técnica, la persona titular de la presidencia designará de entre las y los consejeros presentes, en cualquier convocatoria, al quien deberá suplirla únicamente para esa sesión, el que conservará su derecho de voto." (Se subrayan las porciones normativas impugnadas)

"Artículo 126. Una vez concluidos los cómputos en los Consejos Distritales y Municipales y recibidas las actas respectivas en la Secretaría Ejecutiva, el Consejo General celebrará sesión para proceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y al cómputo estatal de la elección de la gubernatura, en ese orden.

"1. La sesión de cómputo deberá iniciar a las 8:00 horas del día para el que se convoque y será legal con la concurrencia de la mayoría de quienes integran el consejo, entre quienes deberá estar el consejero presidente. En caso de no darse el quórum legal, sesionará en segunda convocatoria a las 8:30 horas del mismo día. De no reunirse nuevamente el quórum legal requerido, sesionará en tercera convocatoria a las 9:00 horas del mismo día con la integración presente. Si a la hora de la tercera convocatoria no se encuentra el consejero presidente, entre los consejeros electorales presentes nombrarán, en votación secreta, al consejero que desempeñará la función de la presidencia únicamente para esa sesión. Cuando la inasistencia sea de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, el consejero presidente designará de entre las consejerías electorales presentes, en cualquier convocatoria, al suplente únicamente para esa sesión, quien conservará su derecho de voto. La sesión será permanente, pudiendo decretarse los recesos necesarios.

"2. El cómputo y recuento administrativo de la elección de la gubernatura, se sujetará a las siguientes disposiciones:

"1. El cómputo atenderá las siguientes reglas:" (Se subrayan las porciones normativas impugnadas)



en la materia electoral, pues se permite que, sin el quórum legal, se adopten resoluciones aparentemente válidas, por una minoría de los integrantes, y en un caso extremo de empate (sólo dos consejeros), podría decidirse por el voto único del presidente, atentando contra la esencia colegiada de estos órganos.

328. Así, agrega que, conforme a una interpretación integral y democrática de las resoluciones, se debería tomar en cuenta lo previsto por los artículos 1, segundo párrafo, 40 y 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Constitución Federal, para concluir que, por un lado, el Consejo General debería emitir todas sus resoluciones por cuando menos cuatro votos, salvo que esté justificada alguna inasistencia; y, por otro lado, los Consejos Distritales y Municipales deberían tomar sus decisiones por cuando menos tres votos, salvo inasistencia justificada. Es decir, una resolución válida no podría tener un número de votos menor al número de integrantes necesarios para sesionar.

329. Por otra parte, argumenta que, al permitir realizar sesiones dentro de las veinticuatro horas siguientes con los integrantes presentes en todos los consejos, o en el caso de tercera convocatoria para cómputo, con la integración presente, se torna posible adoptar decisiones no solamente sin quórum legal, sino con una minoría, o, inclusive por un solo voto de calidad contra uno ordinario.

330. En consecuencia, arguye que, si conforme al artículo 116 de la Constitución Federal, el Consejo General se integra por siete miembros, la regla mínima de votación en todos los casos debería ser de cuatro integrantes para poder aprobar cualquier decisión; siendo aplicable lo anterior por mayoría de razón en los Consejos Distritales y Municipales.

331. Los planteamientos hechos valer por el promovente resultan **infundados**.

332. Los preceptos reclamados abordan aspectos diferentes, en esencia:

- El artículo 66 se encuentra en el título cuarto "Del instituto" (IEEQ), capítulo segundo "De los órganos de dirección", y versa, en general, sobre las reglas para que pueda sesionar el Consejo General; en específico, el párrafo primero



prevé que para instalar legalmente una sesión es necesaria la asistencia de la mayoría de los integrantes, incluyendo al consejero presidente, en caso de que no se acredite tal mayoría, la sesión se llevará a cabo en las veinticuatro horas siguientes con quienes asistan; por otra parte, el párrafo octavo, establece que las resoluciones del consejo se tomarán por mayoría simple, salvo que la ley disponga otro supuesto y, en caso de empate, el voto de calidad será del consejero presidente.

- El artículo 88 se encuentra en el título cuarto "Del instituto" (IEEQ), capítulo cuarto "De los Consejos Distritales y Municipales", y versa, en general, sobre las reglas para las sesiones de los Consejos Distritales y Municipales; en específico, el primer párrafo establece que éstas serán instaladas con la mayoría de sus integrantes, entre los que se deberá encontrar el presidente, en su defecto, se convocará a una nueva sesión en las veinticuatro horas siguientes, con quienes asistan; por otra parte, el párrafo cuarto prevé que las resoluciones se aprobarán por mayoría de votos, teniendo voto de calidad en caso de empate el presidente, añadiendo que las consejerías tienen derecho a voz y voto, mientras que los demás integrantes del consejo sólo voz, al igual que la secretaría técnica con voz informativa.

- El artículo 122 se encuentra en el título quinto "Del proceso electoral", capítulo cuarto "De la etapa posterior a la elección", y prevé, de forma general, las reglas aplicables a las sesiones de los Consejos Distritales y Municipales para realizar el cómputo parcial o total de las elecciones de diputaciones por mayoría relativa, gubernatura, Ayuntamiento y regidurías por el principio de representación proporcional. En específico, el párrafo quinto establece que las sesiones se podrán instalar con la mayoría de los integrantes del consejo, incluyendo al presidente; de lo contrario, se sesionará en segunda convocatoria a las 8:30 del mismo día; de no reunirse los supuestos, se sesionará en tercera convocatoria a las 9:00 del mismo día con quienes se encuentren presentes. En este entendido, si para la tercera convocatoria no se encuentra quien ejerza la presidencia, entre los presentes se nombrará a uno para esa sesión, en votación secreta. En caso de inasistencia de la secretaría técnica, el presidente podrá designar entre los consejeros, en cualquier convocatoria, a quien supla para tales efectos, conservando su derecho a voto.



• Finalmente, el artículo 126 se encuentra en el título quinto "Del proceso electoral", capítulo cuarto "De la etapa posterior a la elección", y en general regula que una vez concluidos los cómputos distritales y municipales, el Consejo General celebrará una sesión para designar las diputaciones por representación proporcional y para realizar el cómputo de la elección de la gubernatura. El numeral 1, impugnado, prevé las mismas reglas y escenarios que el artículo 122, párrafo quinto, sólo que aplicables para el Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.

333. En este sentido, los preceptos impugnados establecen las reglas a partir de las cuáles se deberán desarrollar las sesiones del Consejo General del IEEQ, así como de los Consejos Distritales y Municipales. En síntesis, regulan dos aspectos principales: a) las reglas para las sesiones ordinarias de los Consejos General, Distritales y Municipales (artículos 66 y 88); y b) las reglas para las sesiones de la etapa posterior a la elección para los Consejos General, Distritales y Municipales (artículos 122 y 126).

334. Dado lo anterior, debe destacarse que, conforme los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal y 98 a 104 de la LGIPE,¹³³ se establece la existencia de OPLES, la integración de su órgano de dirección superior, los requisitos de elegibilidad de sus consejeros o consejeras y su procedimiento de designación y remoción, así como sus atribuciones generales y principios fundamentales de funcionamiento.

335. Esto es, si bien existe un margen de libertad configurativa en el diseño de los OPLES, también se establecen ciertas normas constitucionales y legales que necesariamente deben de ser cumplimentadas. A nivel constitucional, el artículo 116, fracción IV, inciso c), prevé que:

1. El diseño de su órgano superior de dirección debe contar con un consejero presidente y seis consejeros electorales, todos con derecho a voz y voto, así

¹³³ Estos artículos se encuentran insertos en el título segundo "De los organismos públicos locales" que se integra por los siguientes capítulos: I. De la integración, II. De los requisitos de elegibilidad, III. Del proceso de elección de los consejeros, IV. De la remoción de los consejeros y V. De las atribuciones de los organismos públicos locales.



como un secretario ejecutivo y los representantes de los partidos que solamente tendrán derecho a voz.

2. El INE deberá designar a los consejeros locales y la manera de cubrir vacantes, así como los requisitos y calidades con los que deben contar.

3. El periodo de los consejeros locales y la prohibición para ser reelectos, así como la previsión de que solamente podrán ser removidos por causas graves.

4. Las prohibiciones para desempeñar empleos, cargos o comisiones.

5. Deberán contar con servidores públicos investidos con fe pública para actos de naturaleza electoral.

336. A nivel legal, la LGIPE establece en lo relativo a los OPLES que:

1. Contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomos en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, y se registrarán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Además, serán autoridad en materia electoral, y deberán tener servidores públicos investidos de fe pública (artículo 98).

2. El diseño de su órgano superior de dirección debe contar con un consejero presidente y seis consejeros electorales, todos con derecho a voz y voto, así como un secretario ejecutivo y los representantes de los partidos que solamente tendrán derecho a voz, debiéndose procurar la paridad. Además, la integración del patrimonio de los OPLES (artículo 99).

3. La duración de los consejeros y los requisitos de elegibilidad (artículo 100).

4. El proceso de elección de consejeros electorales (artículo 101).

5. Los supuestos de remoción de los consejeros (artículo 102).

6. El proceso de remoción de un consejero (artículo 103).



7. Las atribuciones de los OPLES (artículo 104), entre las que destacan las fracciones: "h) efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales"; "i) expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos, así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las Legislaturas Locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo"; y, "j) efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate.

337. Bajo esta línea, se desprende que la regulación del funcionamiento de estos organismos públicos, su integración o el desempeño de sus atribuciones, no se agota en tales ordenamientos; sino que existe un ámbito de libertad configurativa de las entidades federativas para regular los organismos electorales locales y sus funciones que, como cualquier otra norma de naturaleza electoral, encontrará sus limitantes con los principios generales aplicables a la materia y la salvaguarda de los derechos humanos.

338. En consecuencia, para el análisis de este planteamiento, no existe un lineamiento expreso que este Tribunal Pleno deba observar contenido en la Constitución Federal o en la LGIPE, a fin de contrastar las normas impugnadas, relativo al desarrollo de las sesiones de los OPLES, en las diversas etapas que se prevén, pues serán producto de la libertad configurativa del legislador. No obstante, lo que sí existe, y es necesario analizar, es si estas normas cumplen con el deber de garantizar que la función electoral se desarrolle observando los principios que rigen la materia.

339. De forma preliminar, cabe recordar que el IEEQ tiene a su cargo la relevante función constitucional de organizar las elecciones en la entidad federativa para los cargos de su competencia,¹³⁴ para cumplir dicha función debe

¹³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 41. ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. ..."



observar el calendario electoral que tiene fechas específicas y plazos para cada etapa del proceso.¹³⁵ Asimismo, debe recordarse que, en principio, es un deber de los consejeros asistir a las sesiones a las que son convocados. Sin embargo, en caso de que así no sucediera, las tareas de este órgano no pueden verse impedidas por las acciones individuales. Por eso, dada la naturaleza de la función que desempeña el IEEQ, es razonable y necesario que existan reglas que permitan a su órgano de dirección y a sus Consejos Distritales y Municipales, poder desahogar sus sesiones sin contratiempos que pongan en riesgo la implementación de las etapas del proceso electoral, sin comprometer los principios que rigen su función.

340. A la luz de lo anterior, es posible colegir que la LEEQ implementa una preferencia excepcional en la toma de decisiones y la continuación del proceso, más que una prevalencia imperante de que las sesiones y sus decisiones tengan que verse acompañadas en todo momento de determinado quórum. Lo cual no afecta los principios de seguridad, legalidad o certeza electoral, pues se puede considerar como un fin legítimo y razonable, en atención a la naturaleza perentoria de los plazos en los procesos electorales y la excepcionalidad de la ausencia de los consejeros.

341. En este sentido, debe recalarse que la regla general, tanto para el Consejo General (artículo 66, primer párrafo), como para los Consejos Distritales y Municipales (artículo 88, primer párrafo), sí exige una presencia mayoritaria de los consejeros, y de no ser así, otorga un plazo de veinticuatro horas para que acudan a la siguiente sesión; este aspecto evidencia la priorización del legislador por un quórum más robusto, pero a la vez la previsión de que no pueden paralizarse las sesiones por inasistencia de algunos integrantes.

¹³⁵ LEEQ

"Artículo 93. El proceso electoral iniciará entre el dieciséis y treinta y uno de octubre del año previo al de la elección que corresponda y concluye cuando sean entregadas las constancias de mayoría y haya vencido el término para la interposición de medios de impugnación o, en su caso, se emitan las resoluciones por los órganos jurisdiccionales competentes."

"Artículo 94. Las etapas del proceso electoral son:

"I. La preparación de la elección;

"II. La jornada electoral; y

"III. Los resultados y declaraciones de validez de las elecciones."



342. No obsta el planteamiento respecto de que las sesiones tendrían que ser tomadas por una mayoría de cuando menos cuatro votos para el Consejo General y tres votos para los Consejos Distritales y Municipales; dado que, como se dijo, esta exigencia no deriva del Texto Constitucional y el legislador prefirió, en este caso, evitar un impedimento para la resolución de los asuntos, lo cual halla justificación en los propios plazos electorales.

343. Esto no implica que la legalidad de las decisiones resulte irrelevante ante la premura de emitirlas, pues, ciertamente, la idea de un organismo colegiado es que se robustezca su legitimidad, de ahí que se exija cierto número en su integración, pero esto no puede llegar al punto de que las decisiones en todos los casos tengan que ser apoyadas por una cantidad cierta de integrantes, de lo contrario, la legislación general o la misma Constitución Federal hubieran requerido quórum determinados de asistencia o reglas específicas de votación.

344. Más bien, se considera que ante las particularidades que se pueden presentar en cada caso, debe existir cierto grado de flexibilidad para que la decisión pueda adoptarse, sin con ello transgredir la composición colegiada del órgano.

345. Así, debe concluirse que, por un lado, las normas impugnadas permiten la eficiencia de las sesiones y, por otro, aseguran el cumplimiento irrestricto de cierta votación calificada cuando la misma ley lo señale. De ahí que sea válido que a nivel local se haya previsto que el Consejo General, y los Consejos Distritales y Municipales, puedan operar con tales reglas de quórum y votación, sin que tal aspecto comprometa los principios en materia electoral, previstos constitucionalmente.

346. En este mismo sentido, resulta también válida la previsión de los artículos **122, párrafo quinto, y 126, numeral 1**, respecto de las sesiones de cómputo en la etapa posterior a la elección, tanto para el Consejo General, como para los Distritales y Municipales.

347. En atención a consideraciones similares, si bien es cierto que en la tercera convocatoria se permite iniciar la sesión con los integrantes presentes,



lo cierto es que estamos hablando de un caso excepcional, es decir, de entender que los integrantes de los consejos no estuvieron presentes por dos ocasiones consecutivas, teniendo el deber de hacerlo. Esto no podría tener como consecuencia la parálisis de los consejos, sobre todo, en una etapa tan importante y breve como es el cómputo de las votaciones.

348. Es más, contrario a lo que plantea el accionante, estas normas buscan garantizar la operatividad de las sesiones y la posibilidad de tomar decisiones en momentos esenciales que no pueden ser postergados. Incluso, en el caso de la sesión que celebrarán los Consejos Distritales y Municipales para realizar el cómputo de las elecciones, la propia ley establece la fecha y hora de la convocatoria: "a partir de las 8:00 horas del miércoles posterior al día de la elección", por lo que la inasistencia de los consejeros debe ser una situación realmente extraordinaria.

349. En estos casos, la implementación de las reglas propuestas por Morena pondría en riesgo el cómputo de las elecciones de la gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos e impediría conocer con oportunidad los resultados.

350. Ahora bien, tratándose del voto de calidad del presidente en cualquiera de los consejos, impugnado en **el último párrafo de los artículos 66 y 88** de la LEEQ, también es un aspecto que se sitúa dentro de la libertad configurativa del legislador, siendo una medida razonable.

351. Esto, pues dentro de un órgano colegiado, el voto de calidad se instaura válidamente como un mecanismo idóneo y necesario para cumplir con su objeto, la toma de decisiones, sin detrimento de los principios rectores en la materia; por el contrario, buscando cumplir lo perentorio de los plazos y el principio de definitividad de las diferentes etapas del proceso.

352. Es decir, el voto de calidad constituye una atribución excepcional y extraordinaria que dota de un poder particular a un determinado integrante de un cuerpo colegiado respecto de sus pares, pues en el supuesto de una decisión dividida, sería el voto de este funcionario el preponderante, garantizando la viabilidad de tomar decisiones. El voto de calidad es un medio extraordinario



en el caso de empates, sin que pueda considerarse que el mismo transgrede de forma alguna la integración colegiada del órgano.

353. Finalmente, debe precisarse que, las normas analizadas tampoco contravienen los principios que rigen la función electoral porque: *i)* están previstas en rango legal con anterioridad al inicio del proceso electoral, *ii)* no ponen en riesgo la independencia del órgano, en tanto que no impide que los consejeros del IEEQ, en todos los niveles, ejerzan su derecho a participar libremente en las sesiones con voz y voto, *iii)* el diseño normativo no impacta de manera diferenciada a alguno de los operadores jurídicos o agentes que participan en los procesos electorales y, además, *iv)* tampoco impide que se conozcan el proceso y la toma de decisiones del órgano por toda la ciudadanía.

354. Por lo expuesto, **se reconoce la validez de los artículos 66, párrafos primero, en la porción normativa "con las y los integrantes que asistan", y octavo, en las porciones normativas "simple" y "en caso de empate, será de calidad el voto del consejero presidente"; 88, párrafos primero, en la porción normativa "con quienes asistan", y cuarto, en la porción normativa "teniendo la persona titular de la presidencia voto de calidad en caso de empate"; 122, párrafo quinto, en la porción normativa "con las y los integrantes presentes"; y 126, párrafo primero, numeral 1, en la porción normativa "con la integración presente", todos de la LEEQ.**

Tema 10. Cancelación de la acreditación de representantes por la pérdida o falta de registro de una candidatura

355. En su **octavo concepto de invalidez**, Morena estima que el artículo 80, párrafo tercero, de la LEEQ,¹³⁶ es inconstitucional, al disponer que quedará

¹³⁶ **Artículo 80.** Los Consejos Distritales y Municipales se integrarán con: ...

"En caso de que, por cualquier causa establecida en la presente ley, un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o una candidatura independiente pierda su registro, una vez que quede firme la determinación que originó dicha situación, quedará sin efectos la acreditación de sus representantes en aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas.

"Los Consejos Distritales y Municipales concluirán sus funciones al término del proceso electoral de su competencia." (Se agrega subrayado al párrafo impugnado)



sin efectos la acreditación de los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes que no obtengan o pierdan el registro de sus candidaturas, ante los órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas.

356. Argumenta que la disposición afecta el derecho de los partidos políticos de contar con un representante ante el órgano superior de dirección o ante el Consejo Distrital o Municipal que haya otorgado, y posteriormente cancelado, el registro de las candidaturas respectivas, lo cual es contrario a lo que establece el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Constitución Federal. Señala que, de la legislación general en la materia, es posible desprender que es el registro de los partidos y no de las candidaturas lo que legitima el derecho a contar con representantes ante los organismos locales que ejerzan la función de organización de las elecciones. En todo caso, el único supuesto para perder la acreditación de la representación debería ser la falta de asistencia injustificada por tres veces seguidas ante el mismo órgano electoral.

357. Además, resalta que es preferible contar con un mayor número de representantes acreditados que vigilen el desarrollo y los actos de preparación del proceso electoral; y que, con ese fin, los representantes acreditados ante el órgano superior se apoyan en aquellos acreditados ante los Consejos Distritales y Municipales.

358. Este Alto Tribunal estudiará, en primer lugar, lo relativo a los representantes de los partidos políticos ante los órganos electorales (10.1), y en segundo, sobre los representantes de los candidatos independientes (10.2).

Tema 10.1. Representantes de los partidos políticos

359. Este Tribunal Pleno considera que los planteamientos anteriores son **fundados por lo que hace a los partidos políticos**, por las razones que se expresan a continuación:

360. En relación con el tema, este Pleno se ha pronunciado en diversas ocasiones. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus



acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014¹³⁷ se declaró la invalidez del artículo 38, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, que preveía que los partidos políticos perderían sus derechos de representación ante los organismos electorales durante el periodo electoral, cuando no postularan candidatos para la elección de que se tratara. Al respecto, se estableció que "[s]e advert[ía] con claridad el derecho que asiste a los partidos políticos de nombrar representantes ante los órganos de dirección de las autoridades administrativas electorales, el cual no puede restringirse ante supuestos no contemplados en la propia Constitución Federal".¹³⁸

361. Además, que "el hecho de que **no participen con candidatos en determinada elección o en cierto número de elecciones, no constituye un impedimento para que cuenten con representantes ante el órgano electoral correspondiente**, dado que sus labores no se circunscriben a la defensa de intereses particulares, sino que el propio diseño constitucional del sistema electoral, les concede funciones adicionales que tienden a garantizar la observancia de la propia norma fundamental, así como de los principios que rigen los comicios" (énfasis añadido).¹³⁹

362. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,¹⁴⁰ se estudió la validez de ciertos preceptos del Código Electoral para el Estado de Veracruz, en relación con la pérdida del derecho tanto de los partidos políticos como de los candidatos independientes para acreditar a sus representantes ante los órganos electorales, **por solicitud extemporánea**. En dicho precedente, este Alto Tribunal determinó lo siguiente: (énfasis añadido)

- Tratándose de partidos políticos, este Pleno ha sostenido que en términos de los artículos 41, base V, apartado A y 116, fracción IV, inciso c), numeral 1,

¹³⁷ Resuelta por este Tribunal Pleno el dos de octubre de dos mil catorce.

¹³⁸ Acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, párrafo 150.

¹³⁹ Acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, párrafo 151.

¹⁴⁰ Resueltas por este Tribunal Pleno el diez de noviembre de dos mil quince.



constitucionales, las entidades federativas no pueden restringir su representación ante los organismos electorales, pues el propio diseño constitucional les concede esa función.

• En efecto, la Constitución contempla a los representantes de los partidos políticos como integrantes tanto del INE como de los OPLES, y **específicamente los señala como parte de los órganos superiores de dirección de dichos organismos**, lo que impide que esta participación pueda hacerse nugatoria con motivo del incumplimiento de plazos o inasistencias. No obstante, **cabe hacer la precisión que dicho criterio sólo resulta aplicable a los representantes de los partidos políticos ante los órganos superiores de dirección de los OPLES**, pues es únicamente a éstos que se refiere el artículo 116 constitucional.¹⁴¹

363. Así, se reconoció la validez del precepto impugnado por lo que se refería a la imposibilidad de acreditar a los representantes de los partidos políticos ante los Consejos Distritales y Municipales, así como ante las mesas directivas de casilla y los representantes generales cuando la solicitud fuera extemporánea; en interpretación conforme, se excluyó al órgano de dirección superior del OPLE, atento a lo dispuesto por el texto constitucional.¹⁴²

364. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el actor parte de una falsa premisa por lo que hace a la posible pérdida de representación de los partidos políticos ante el Consejo General del IEEQ. Este Consejo, como se desprende de los artículos 56 y 57 de la LEEQ,¹⁴³ es el órgano superior de dirección del IEEQ. Sobre su integración, el artículo 58 del ordenamiento citado prevé lo siguiente: (énfasis añadido)

¹⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, pág. 261.

¹⁴² *Ibid.*, página 262. Cabe resaltar que se identificó que el órgano superior de dirección era el Consejo General del Instituto Electoral Local.

¹⁴³ "Artículo 56. Son órganos de dirección del Instituto el Consejo General del mismo y, en materia operativa, la Secretaría Ejecutiva."

"Artículo 57. El Consejo General es el órgano superior de dirección del instituto y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, rijan todas las actividades de los órganos electorales y en lo que les corresponda a los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas."



"Artículo 58. El Consejo General se integra de la siguiente manera:

"I. Un consejero presidente y seis consejeros electorales, designados por el Consejo General del Instituto Nacional;

"II. Una persona titular de la Secretaría Ejecutiva, designada por el Consejo General, en términos de las disposiciones aplicables, que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de consejerías que lo nombraron;

"III. Una persona representante de cada uno de los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional;

"IV. Una persona representante de cada uno de los partidos políticos locales con registro; y

"V. Una persona representante de cada candidatura independiente que contienda por la gubernatura, una vez aprobado el registro para contender en el proceso electoral correspondiente; concluido éste, la representación de la candidatura dejará de formar parte del Consejo.

"Por cada persona representante propietaria de partidos políticos o candidaturas independientes a la gubernatura, podrán nombrar a una persona suplente, quienes no podrán actuar de manera simultánea en las sesiones del Consejo General.

"El consejero presidente y los consejeros electorales tendrán derecho a voz y voto, los demás integrantes sólo tendrán derecho a voz. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva concurrirá a las sesiones de Consejo General con voz informativa." (Énfasis añadido)

365. Así pues, el precepto transcrito se ajusta al diseño constitucional previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1,¹⁴⁴ en relación con la

¹⁴⁴ "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.



conformación del órgano superior de dirección del IEEQ. En efecto, la posibilidad de acreditar representantes de los partidos políticos está sujeta solamente a su registro nacional o local, sin que se adviertan supuestos adicionales que condicionen, limiten o anulen la posibilidad de acreditar representantes ante el Consejo General, o su posterior permanencia.

366. El artículo 80 de la LEEQ, a su vez, se refiere a la integración de los **Consejos Distritales y Municipales**, exclusivamente. Al respecto, de una lectura del mismo, en su primer párrafo, fracciones III y IV, en conjunto con el tercer párrafo,¹⁴⁵ se desprende que el Legislativo Local articuló una configuración variable para los Consejos Distritales y Municipales, sujetando la permanencia de los representantes de los partidos políticos y de las candidaturas independientes, a la participación efectiva de sus candidatos en los distritos o Municipios correspondientes a cada consejo.

367. Como se extrae de los precedentes, particularmente de la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, es cierto que la Constitución Federal no prescribe un diseño sobre la conformación

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano."

¹⁴⁵ "Artículo 80. Los Consejos Distritales y Municipales se integrarán con: ...

"III. Una persona representante de cada uno de los partidos políticos, los cuales podrán acreditar a sus representantes una vez que se instalen los Consejos Distritales y Municipales; y

"IV. Una persona representante de cada candidatura independiente, una vez aprobado el registro para contender en el proceso electoral correspondiente. ...

"En caso de que, por cualquier causa establecida en la presente ley, un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o una candidatura independiente pierda su registro, una vez que quede firme la determinación que originó dicha situación, quedará sin efectos la acreditación de sus representantes en aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas."



de órganos distintos al superior de dirección de los OPLES; sin embargo, de igual manera, se estableció que *la configuración de estos organismos no podía ser arbitraria, ni afectar la participación de los partidos políticos en el proceso electoral.*

368. Ahora bien, de una lectura del artículo 91 de la LEEQ, en su segundo párrafo, se extrae que, por lo que hace a los partidos políticos, los representantes que acrediten ante los Consejos Distritales y Municipales **son en nombre del partido político**, y no actúan exclusivamente en nombre de un determinado candidato o candidata.¹⁴⁶ Esta interpretación se confirma al advertir que, en la conformación de los Consejos Municipales y Distritales, se prevé "**una persona representante de cada uno de los partidos políticos**".

369. Es importante considerar que, en términos de los artículos 81 y 82 de la LEEQ, los Consejos Distritales y Municipales ejercen funciones de relevancia que repercuten al proceso electoral en su totalidad, y que podrían impactar a diversos candidatos postulados por el mismo partido político. Ejemplificativamente, en los Consejos Distritales no sólo se realizan cómputos exclusivos para los diputados de mayoría relativa, sino también cómputos parciales para las elecciones de la gubernatura, así como para las elecciones de los Ayuntamientos; y, a su vez, en los Consejos Municipales, sucede algo similar.¹⁴⁷

¹⁴⁶ "Artículo 91. ...

"Los partidos políticos y las candidaturas independientes, a través de sus representantes ante el Consejo General o el órgano competente según su normatividad interna, podrán acreditar a sus representantes ante los Consejos Distritales o Municipales a partir de la sesión de instalación del Consejo de que se trate. ..."

¹⁴⁷ "Artículo 81. Es competencia de los consejos distritales electorales: ...

"V. Realizar el cómputo de la elección de diputaciones de cada distrito; declarar la validez de la elección y expedir las constancias correspondientes, así como efectuar el cómputo parcial de la elección de la gubernatura, remitiendo las actas respectivas al Consejo General; ...

"VII. Realizar el cómputo parcial de la elección de Ayuntamiento correspondiente y remitir las actas respectivas al consejo competente, en su caso;

"Artículo 82. Es competencia de los consejos municipales electorales: ...

"VIII. Realizar el cómputo parcial de la elección de diputaciones y remitirla al consejo distrital que corresponda;



370. Así pues, dado que los representantes de los partidos acreditados ante los Consejos Distritales y Municipales **no son exclusivos de un candidato o candidata** postulado por un partido político, que la LEEQ disponga que cuando "un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas ... quedará sin efectos la acreditación de sus representantes en aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas" es contrario al principio de certeza electoral, ya que parece asumir que hay tantos representantes como candidatos de los partidos políticos. En ese sentido, la consecuencia prevista por el artículo dispuesto –por lo que hace a los representantes de los partidos– genera inseguridad jurídica y representa una afectación en la participación de los partidos políticos en el proceso electoral.

371. En ese tenor, lo procedente es **declarar la invalidez del artículo 80, tercer párrafo, de la LEEQ, en la porción normativa "un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o"**.

Tema 10.2. Representantes de los candidatos independientes

372. Ahora bien, para este Alto Tribunal, son **infundados** los argumentos que versan sobre los representantes de los candidatos independientes ante los Consejos Distritales y Municipales.

373. En efecto, "desde la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas en sesión pública de nueve de septiembre de dos mil catorce, **ha sostenido el criterio de que no pueden compararse partidos políticos y candidatos independientes al no encontrarse en condiciones equivalentes**, por lo que el examen de constitucionalidad y razonabilidad de la medida tiene que hacerse dentro de la propia figura y no de manera comparativa"¹⁴⁸ (énfasis añadido).

"IX. Realizar el cómputo parcial de la elección de la gubernatura y remitir el acta correspondiente al Consejo General; ..."

¹⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de quince de octubre de dos mil quince, párrafo 180.



374. En relación con el punto de estudio, cabe resaltar que la Constitución Federal, en el artículo 116 constitucional, no dispone sobre los representantes de los candidatos independientes, incluso ante los órganos superiores de dirección de los OPLES. Como se estableció en la citada acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas, "tratándose de los candidatos independientes, la Constitución no prevé que deban contar con representación ante los (OPLES), sino que se deja al ámbito de competencia estatal regular el régimen aplicable a su postulación, registro, derechos y obligaciones, lo que por supuesto no puede hacerse de manera arbitraria o que haga inviable su participación en el proceso electoral".¹⁴⁹

375. En ese sentido, es viable que el ordenamiento local, al regular la integración de los Consejos Municipales y Distritales, disponga que quedará sin efectos la acreditación de los representantes de los candidatos independientes que pierdan su registro "ante aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas", una vez que quede firme la situación que originó esa determinación.

376. Lo anterior, pues apreciado bajo un parámetro de razonabilidad, el diseño previsto no excede la libertad de configuración que gozan los legisladores locales en este ámbito, para trastocar los principios electorales que rigen en la materia. A diferencia de lo que ocurre con los partidos políticos, en este caso, los representantes sí están vinculados a una candidatura. Es posible afirmar que el interés de la candidatura independiente, y en consecuencia de sus representantes, desaparece una vez que el candidato pierda su registro, habiendo agotado todos los medios de defensa posibles.

377. Así pues, a la luz de lo expuesto, lo procedente es **reconocer la validez del artículo 80, tercer párrafo, por lo que hace a los candidatos independientes**, y, únicamente, en términos de lo resuelto en el apartado anterior, **declarar la invalidez de la porción normativa "un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o" del mismo artículo de la LEEQ.**

¹⁴⁹ Cfr. página 261.



Tema 11. Regulación de propaganda gubernamental durante el proceso electoral y regulación de artículos promocionales

378. En su **noveno concepto de invalidez**,¹⁵⁰ Morena impugna diversos artículos de la LEEQ, por considerar que algunos de ellos invaden la competencia del Congreso de la Unión, en materia de propaganda gubernamental y los otros, regulan deficientemente la propaganda electoral. Por un lado, considera que los artículos 92, segundo párrafo, y 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración, y VIII,¹⁵¹ invaden la competencia de la Federación en materia de propaganda gubernamental. Para Morena, estos artículos regulan deficientemente

¹⁵⁰ **Precisión de las normas impugnadas:** En su noveno concepto, Morena impugna "el artículo 92, párrafos segundo y cuarto, 99 párrafo tercero, parte inicial, 100 párrafo primero, fracciones IV, inciso b), primera parte y VIII". En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, se precisa que Morena no impugna el artículo 92, párrafo cuarto en su totalidad, sino sólo su porción normativa "contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos". Esto es así porque, por un lado, al transcribir los artículos impugnados en la página LII de la demanda, se destaca "la parte subrayada que se propone invalidar", siendo ésta la porción normativa referida, y, por otro lado, los argumentos del promovente no están encaminados a evidenciar la inconstitucionalidad del resto del párrafo, que establece que los artículos promocionales utilitarios deben elaborarse con material textil.

Asimismo, se precisa que no impugna el artículo 99, párrafo tercero, en su totalidad, sino sólo la porción normativa "Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios". Ello es así, porque en el título de su concepto de invalidez, contenido en la página LI de la demanda, indica que únicamente considera inconstitucional la parte inicial del artículo, y en la página LVIII transcribe esta porción normativa.

Finalmente, por cuestiones de claridad, cabe señalar que respecto del artículo 100, fracción IV, se tendrá por impugnado el inciso c), pues se controvierte su primera oración, que señala: "Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deberán hacerse sin fines electorales".

¹⁵¹ **"Artículo 92. ...**

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Estatales como de los Municipios y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de seguridad y de salud pública, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia."

"Artículo 100. Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral se atenderán las siguientes disposiciones: ...

"IV. Las autoridades y los servidores públicos de la Federación, Estado y Municipios, tendrán las prohibiciones siguientes: ...



la obligación de suspensión de la propaganda gubernamental durante el proceso electoral porque excluyen de su aplicación a los poderes federales y crean nuevas excepciones (11.1). Por otro lado, Morena argumenta una violación al principio de equidad en la competencia electoral por definir inadecuadamente a los artículos promocionales utilitarios, en el cuarto párrafo del artículo 92,¹⁵² y regularlos deficientemente, en el artículo 99, tercer párrafo, de la LEEQ (11.2).¹⁵³

Tema 11.1. Competencia para regular la propaganda gubernamental durante las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial

379. Morena considera que el legislador queretano invade la competencia de la Federación, al regular de forma deficiente en el artículo 92, párrafo segundo, y en el artículo 100, fracciones IV, inciso c), primera oración, y VIII, de la LEEQ. Indica que, por un lado, omite contemplar la obligación de los poderes federales

"c) Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deberán hacerse sin fines electorales. En ningún caso las campañas publicitarias incluirán nombres, imágenes, voces, frases publicitarias o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona que ejerza el servicio público; en caso de existir elementos suficientes para presumir el incumplimiento a lo anterior, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos determinará, sin perjuicio de lo resuelto en el procedimiento sancionador correspondiente, las medidas cautelares para el retiro o suspensión inmediato de dicha publicidad. ... (Se agrega subrayado al párrafo y porciones normativas impugnadas)

"VIII. Las autoridades se reservarán los espectaculares, mamparas y elementos afines para ser usados en la difusión de las actividades relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población." (Se agrega subrayado a las porciones normativas impugnadas)

¹⁵² "Artículo 92. ...

"Los artículos promocionales utilitarios son aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos sólo podrán ser elaborados con material textil." (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)

¹⁵³ "Artículo 99. ...

"Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios, así como la promoción y publicidad de la precandidatura, de forma fija o móvil, en anuncios espectaculares gráficos de gran formato, lonas, bardas, pantallas, vehículos, cápsulas de cine, y otras análogas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos o auditivos, la calidad de la precandidatura que es promovida." (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada).



de suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, violando lo dispuesto por el artículo 41, base V, apartado C. Afirma que, por otro lado, añade a la seguridad y a la seguridad pública como excepciones al deber de suspensión de propaganda gubernativa, contraviniendo lo dispuesto en el mismo artículo constitucional.

380. El planteamiento es **fundado**.

381. El artículo 134, reformado el trece de noviembre de dos mil siete, prevé en su párrafo octavo que la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, prevé en su párrafo noveno, que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo antes señalado, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

382. A través de la misma reforma se estableció que, durante el tiempo de campañas electorales, tanto federales como locales, y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en medios de comunicación social de toda la propaganda gubernamental, en el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo. Además, se previeron como únicas excepciones a la suspensión de la propaganda, las campañas de información: a) de las autoridades electorales; b) de los servicios educativos; c) de salud; y d) necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

383. Si bien la reforma en materia político-electoral de febrero de dos mil catorce no modificó las disposiciones antes descritas, sí reconfiguró el régimen competencial. Por lo que hace a lo electoral, adicionó la fracción XXIX-U al artículo 73, facultando al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos, organismos y procesos electorales. Además, estableció bases mínimas que deberían conte-



ner estas leyes generales, siendo una de ellas la regulación de la propaganda electoral.¹⁵⁴

384. En lo que concierne a la propaganda gubernamental, añadió un régimen transitorio en el que estableció un plazo para que el Congreso de la Unión expidiera la ley reglamentaria del octavo párrafo del artículo 134,¹⁵⁵ a la que deberían sujetarse todos los poderes públicos, en sentido amplio, de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, para garantizar los principios constitucionales en materia de gasto en comunicación social.

385. En el artículo 92 de la LEEQ, el Congreso de Querétaro establece la obligación de suspender, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Estatales como de los Municipios y cualquier otro ente público. Adicionalmente, el mismo artículo dispone las excepciones a la suspensión, siendo éstas las campañas de información: i) de las autoridades electorales; ii) de servicios educativos; iii) de seguridad; iv) de salud pública; y v) las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

386. Como es posible constatar, al prever la excepción de suspender, durante el tiempo que comprenden las campañas locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, las campañas de información de seguridad, el Legislativo

¹⁵⁴ **"Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: ...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales: ...

"g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil; ..."

¹⁵⁵ **"Tercero.** El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."



Local contraviene la facultad exclusiva prevista a favor del Congreso de la Unión para legislar sobre propaganda gubernamental. Similares consideraciones fueron adoptadas en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017.¹⁵⁶

387. Las mismas consideraciones resultan aplicables para el artículo 100 en su fracción IV, inciso c), en la primera oración, pues se establece a la seguridad pública como una excepción a la prohibición para las autoridades y los servidores públicos de difundir publicidad sobre programas gubernamentales desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

388. De manera similar, el artículo 100, fracción VIII, al establecer, en el ámbito de la propaganda electoral, que las autoridades deberán reservar, desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, parte de la infraestructura para su uso en la difusión de ciertas campañas de información, invade las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, por lo que adolece del mismo vicio antes descrito.

389. Al resultar fundado el planteamiento competencial, a ningún fin conduciría estudiar el argumento restante planteado por Morena. Por lo anterior, **se declara la invalidez del artículo 92, párrafo segundo, y del artículo 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración, y VIII, de la LEEQ.**

¹⁵⁶ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. Similares consideraciones fueron desarrolladas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecisiete, la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014, en sesión de uno de octubre de dos mil catorce, la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, en sesión de 11 de febrero de dos mil dieciséis y más recientemente, la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.



Tema 11.2. Regulación de artículos promocionales

390. Morena impugna, en la segunda parte de su noveno concepto de invalidez, el artículo 92, párrafo cuarto, de la LEEQ, en su porción normativa "contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos".

391. Argumenta que la porción normativa impugnada contraviene los principios de equidad y legalidad electoral, pues permite que, por medio de los artículos promocionales utilitarios, se eludan las sanciones dirigidas a impedir la coacción del electorado. Alega que estos artículos, por su carácter utilitario, necesariamente tienen un valor y precio y, en consecuencia, debe considerarse que quienes los distribuyen están solicitando votos a cambio de una dádiva o contraprestación, lo cual se prohíbe en el artículo 209, párrafo 5, de la LGIPE.

392. Agrega que la porción normativa impugnada ni siquiera fija límites claros y precisos respecto al costo máximo o precio unitario y calidad de los artículos promocionales utilitarios, ni indica el número de unidades que cada partido, coalición o candidato podría distribuir.

393. Por otro lado, afirma que también es inconstitucional el artículo 99, tercer párrafo, de la LEEQ, en su porción normativa "Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios", por prever una prohibición infra inclusiva. Alega que omite prohibir el otorgamiento de los artículos promocionales utilitarios durante la fase de campaña electoral, así como prohibir la distribución de artículos que, a pesar de no tener imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye, sí tienen una utilidad, y podrían ser entregados con una finalidad eminentemente electoral para coaccionar al electorado.

394. Los planteamientos de Morena en contra de la porción normativa impugnada del artículo 92, párrafo cuarto, de la LEEQ son **infundados**, ya que la distribución de artículos promocionales utilitarios no vulnera los principios de autenticidad, equidad y legalidad electorales, pues, contrariamente a lo que



argumenta el partido político, no implica la entrega de dádivas o un acto de presión sobre los electores para obtener el voto.

395. Como quedó expuesto en el apartado previo y tal como fue resuelto por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014,¹⁵⁷ el artículo segundo transitorio de la reforma de dos mil catorce en materia político-electoral no previó la obligación de uniformar nacionalmente y, por tanto, agotar, la regulación de la propaganda electoral. Simplemente, estableció que dentro de los contenidos mínimos que tendría que desarrollar la ley general respectiva, debía, por lo que hace a la propaganda electoral, establecer el material (textil) con el que podrían ser elaborados los artículos promocionales utilitarios.

396. De lo anterior se infiere que el artículo segundo transitorio reconoció la existencia de los artículos promocionales utilitarios, como parte de la propaganda electoral, y, la posibilidad de su distribución, en los términos y condiciones que establezca la ley general de la materia, así como las leyes de las entidades federativas. Por tanto, no puede considerarse que su distribución, en los términos de las leyes respectivas, se traduzca en una dádiva irregular.

397. Ello se ve corroborado por las definiciones de propaganda electoral y de artículos promocionales utilitarios que se establecen tanto en la LGIPE como en la LEEQ. Específicamente, el artículo 92, párrafo cuarto, de la LEEQ, que contiene la porción normativa impugnada, define a los artículos promocionales utilitarios como los que contienen imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye.

398. Lo anterior obliga a establecer que los artículos promocionales utilitarios son propaganda electoral, la cual es permitida por la Constitución Federal, y la LEEQ. Son pues, objetos que contienen propaganda electoral, cuya regulación

¹⁵⁷ Este criterio fue reiterado al resolver la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, falladas por este Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.



mínima quedó encomendada al Congreso de la Unión, en virtud del citado artículo segundo transitorio, con la previsión expresa de que los mismo tendrían que ser elaborados con materia textil, por lo que no puede entenderse que su distribución, en los términos que establezcan las leyes, atente contra los principios que refiere el promovente de la acción.

399. Además, si se entiende a los artículos promocionales utilitarios como parte de la propaganda electoral, por la propia determinación del Poder Reformador, es lógico que su distribución tendrá que ser gratuita; incluso, la exigencia de que se elabore con material textil, buscó un beneficio práctico de durabilidad.

400. En sintonía con lo antes expuesto, conviene traer a cuenta la regulación mínima establecida por la LGIPE en su artículo 209, numerales 2 y 3, y formulada en términos muy similares a la impugnada en este asunto:

"Artículo 209. ...

"3. Para efectos de esta ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

"4. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil. ..."

401. Cabe agregar que la dádiva irregular a la que alude el partido político, se encuentra prohibida por el artículo 209, numeral 5, de la LGIPE,¹⁵⁸ así como por

¹⁵⁸ **"Artículo 209. ...**

"5. La entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto."



el artículo 92, último párrafo, de la propia LEEQ.¹⁵⁹ En consecuencia, no puede considerarse que la porción normativa impugnada conlleve una permisón de entrega de dádivas para obtener el voto de los ciudadanos.

402. Similares consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas,¹⁶⁰ y 76/2016 y sus acumuladas.¹⁶¹

403. De acuerdo con las anteriores consideraciones, también deben calificarse como **infundados** los argumentos que hace valer Morena en contra de la porción normativa impugnada del artículo 99, tercer párrafo, de la LEEQ.

404. Contrariamente a lo que argumenta Morena, el hecho de que el párrafo impugnado no prohíba la distribución de artículos promocionales utilitarios durante el periodo de campaña no viola la Constitución Federal, pues, como ya se mencionó, ésta no obliga al legislador local ni al Congreso de la Unión a prohibir la distribución de los artículos promocionales utilitarios. Más bien, en el artículo segundo transitorio de la reforma de dos mil catorce en materia político-electoral se reconoce su existencia, así como su carácter de propaganda electoral, y se limita a establecer que su material debe ser textil.

405. Por su parte, la LGIPE tampoco exige que se prohíba la distribución de artículos promocionales utilitarios durante el periodo de campaña. Al regular las normas aplicables tanto a los procesos electorales federales como a los locales, se limita a definir, en su artículo 209, numeral 3, a los artículos promocionales utilitarios en términos prácticamente idénticos a como lo hace la LEEQ,

¹⁵⁹ "Artículo 92. ...

"La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidaturas, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta ley y se considerará como indicio de presión al electorado para obtener su voto."

¹⁶⁰ Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

¹⁶¹ Acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2017, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.



y a establecer, en los artículos 209, numeral 4, y 211, numeral 2, que éstos, tanto en la precampaña como en la campaña electoral, deben elaborarse con material textil.¹⁶²

406. De hecho, el legislador local, al prohibir la distribución de artículos promocionales utilitarios únicamente durante el periodo de precampaña, replicó, sin estar obligado a ello, lo previsto en el artículo 227, numeral 5, de la LGIPE,¹⁶³ aplicable a la organización de los procesos electorales federales, por estar dentro del título segundo de la ley general.¹⁶⁴

407. Aunado a lo anterior, Morena parte de una premisa falsa cuando argumenta que la LEEQ omite prohibir la distribución de artículos que, a pesar de no tener imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye, sí tienen una utilidad, y podrían ser entregados con una finalidad eminentemente electoral para coaccionar al electorado.

408. Si bien es cierto que el artículo 99, tercer párrafo de la LEEQ, no contiene esta prohibición, la misma sí se prevé en el artículo 92, último párrafo, de la misma ley, el cual prohíbe la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona.¹⁶⁵ Así, no puede

¹⁶² **"Artículo 209. ...**

"3. Para efectos de esta ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

"4. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil."

"Artículo 211. ...

"2. Durante las precampañas sólo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles."

¹⁶³ **"Artículos 227. ...**

"5. Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. Durante las precampañas está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios."

¹⁶⁴ **Título segundo. De los actos preparatorios de la elección federal.**

¹⁶⁵ **"Artículo 92. ...**

"La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique



considerarse que la LEEQ no contenga disposiciones para impedir la coacción o presión del electorado a través de la entrega de artículos.

409. Por lo expuesto, **se reconoce la validez de los artículos 92, párrafo cuarto, en su porción normativa "contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos"** y el artículo 99, tercer párrafo, en su porción normativa **"Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios"**, ambos de la LEEQ. Para efectos de síntesis, se reitera que en el tema 11.1 se declara **la invalidez del artículo 92, párrafo segundo, y del artículo 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración, y VIII, de la LEEQ.**

Tema 12. Tope de gastos de precampaña

410. En el **décimo concepto de invalidez**,¹⁶⁶ Morena argumenta que el artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, segunda oración, de la LEEQ es inconstitucional.¹⁶⁷ Señala que, al no especificar una sanción dirigida a quienes, durante la precampaña, hayan excedido los topes dispuestos para ese periodo,

la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidaturas, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta ley y se considerará como indicio de presión al electorado para obtener su voto."

¹⁶⁶ **Precisión de las normas impugnadas:** En su décimo concepto de invalidez, Morena impugna "el artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, **en su segunda parte**". En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, conviene precisar que tal como se desprende del concepto formulado, se debe tener por impugnada la segunda oración, que dispone: "La persona precandidata que rebase el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido."

¹⁶⁷ **"Artículo 99. ...**

"Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo, el Consejo General vigilará:
..."

"II. Los gastos de precampaña en los procedimientos de selección de candidaturas a la gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos, no podrán exceder, por cada precandidatura o fórmula, según sea el caso, del cinco por ciento del tope determinado para las campañas de la elección respectiva en el proceso electoral correspondiente. La persona precandidata que rebase el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan." (énfasis añadido)



se vacía de contenido la primera oración de esa fracción, pues implícitamente permite rebasar los límites de gasto de la precampaña. Estima que, para prevenir el derroche de recursos, la sanción a que se refiere la segunda oración del precepto debería estar vinculada al tope de los gastos de precampaña, no los de campaña. De lo contrario, se actualizaría una violación a los principios de autenticidad de las elecciones, equidad en la competencia política, proporcionalidad en las condiciones de aplicación de la norma sancionadora, supremacía constitucional, así como a la seguridad jurídica, en sus distintas vertientes. Además, se incumpliría con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso j),¹⁶⁸ de la Constitución Federal, pues no se fijan adecuadamente las reglas de precampaña ni las sanciones para quienes las infrinjan.

411. Este Alto Tribunal considera que los planteamientos anteriores son **infundados**, por las razones que se expresan a continuación:

412. En primer lugar, es pertinente precisar que Morena no formula argumentos sobre la proporcionalidad de la sanción prevista en el artículo citado. Más bien, su planteamiento versa sobre la supuesta **omisión de sancionar** el que los precandidatos excedan los topes previstos para la precampaña.

413. Sin embargo, la accionante parte de una falsa premisa, como se argumenta a continuación:

414. El artículo 99 forma parte del capítulo de la LEEQ que regula la etapa preparatoria a la elección; en específico, esta disposición se refiere a ciertas

¹⁶⁸ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales."



reglas aplicables para el periodo de precampañas electorales, como correctamente señala el partido actor. En el párrafo décimo tercero, fracción II, primera oración, se establece la obligación del Consejo General de vigilar que los gastos de precampaña en los procedimientos de selección de candidaturas a la gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos, no excedan, por precampaña o fórmula, **el cinco por ciento del tope determinado para las campañas de la elección respectiva.**

415. En la segunda parte, dispone que el precandidato que rebase **el tope de gastos de campaña** será sancionado con la pérdida del registro o de la candidatura que haya obtenido. Así pues, también es cierto que, como señala Morena, en el artículo 99 de la LEEQ se establece una sanción dirigida a un precandidato para el supuesto en el que exceda los gastos de campaña. En otras palabras, **de una lectura aislada del precepto**, parecería que si un precandidato excede sus gastos de precampaña en un monto que oscile entre el cinco por ciento del tope de gastos de campaña (máximo permitido para la precampaña) y el total de los gastos de campaña, él o ella no sería sancionado por su conducta, haciendo nugatoria la limitación.

416. Sin embargo, en el título tercero de la LEEQ se regula el régimen sancionador electoral y disciplinario interno. En particular, en el artículo 214 de la ley se establece lo siguiente: (énfasis añadido)

"Artículo 214. **Constituyen infracciones** de aspirantes a candidaturas independientes, **precandidaturas** o candidaturas a cargos de elección popular a la presente ley:

"I. La realización de actos anticipados de obtención de respaldo de la ciudadanía, precampaña o campaña, según sea el caso;

"II. Solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por esta ley;

"III. Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General;



"IV. Cometer violencia política en términos de esta ley; y

"V. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en las leyes generales y esta ley."

417. En ese sentido, no es cierto –como sostiene el actor– que la LEEQ no sancione a quienes excedan el tope de los gastos de precampaña, pues esta infracción está prevista por el artículo 214 del mismo ordenamiento, y está sujeta a las sanciones del diverso 221.¹⁶⁹

418. Así pues, de actualizarse la infracción consistente en exceder el tope de gastos para la precampaña, el monto del exceso, entre otras cosas, deberá ser considerado por la autoridad competente para individualizar la sanción.¹⁷⁰

¹⁶⁹ **Artículo 221.** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores, **serán sancionadas** conforme a lo siguiente: ...

II. Respecto de las personas aspirantes a candidaturas independientes, **precandidaturas**, candidaturas o candidaturas independientes a cargos de elección popular:

a) Con amonestación pública, la cual se hará efectiva una vez que la determinación cause estado, mediante informe que se rinda en la sesión pública que corresponda.

b) Con multa de una hasta cinco mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización vigente.

"En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes de gasto de precampaña, campaña, infracciones a las disposiciones relativas a las aportaciones o donativos se estará a lo dispuesto por las leyes generales y las determinaciones del instituto nacional.

"Para el caso de que se infrinjan las disposiciones relativas a las aportaciones o donativos, se aplicará la multa consistente en una cantidad equivalente hasta por el doble del monto entregado, recibido o ejercido en exceso; y

c) Con la pérdida del derecho a que se registre como precandidatura o candidatura o, en su caso, si el registro ya estuviere concedido, el mismo quedará sin efectos; esta sanción podrá aplicarse aun cuando hubieran resultado electas mediante algún procedimiento apegado a la normatividad aplicable.

"Cuando las infracciones cometidas sean imputables exclusivamente a los sujetos previstos en esta fracción, no procederá sanción alguna en contra del partido político o coalición de que se trate; ...

"En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes de gasto de precampaña o campaña, se estará a lo dispuesto por las Leyes Generales y las determinaciones del Instituto Nacional." (Énfasis añadido)

¹⁷⁰ **Artículo 223.** Para la individualización de las sanciones a que se refiere este título, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad competente deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:



Lo anterior, precisamente a la luz de lo que dispone el artículo 99 de la LEEQ, ya que expresamente prescribe la consecuencia para el caso de que en precampaña, el gasto incurrido supere el límite de los gastos de campaña.

419. A mayor abundamiento, cabe destacar que, por el diseño del sistema sancionador interno, la cancelación del registro o la pérdida de la candidatura no es una sanción reservada exclusivamente para el caso en el que se excedan los gastos de campaña durante la precampaña. Cuando el exceso sea menor a ese monto, la autoridad sancionadora podría ordenarla luego de un ejercicio de valoración casuística, atendiendo al resto de las circunstancias relevantes.¹⁷¹ Lo cual colmaría los planteamientos del partido actor.

420. Por tanto, lo procedente es **reconocer la validez del artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en la segunda oración, de la LEEQ.**

¹⁷¹ I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley, en atención al bien jurídico tutelado o las que se dicten con base en él;

¹⁷¹ II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;

¹⁷¹ III. Las condiciones socioeconómicas del infractor;

¹⁷¹ IV. Las condiciones externas y los medios de ejecución;

¹⁷¹ V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

¹⁷¹ VI. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

"Se considerará reincidente a la persona infractora que, habiendo sido declarada responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la presente ley, incurra nuevamente en la misma conducta infractora a este ordenamiento.

"Las multas deberán pagarse o garantizarse conforme a las disposiciones legales aplicables.

"El pago de las multas que no hubieren sido cubiertas o garantizadas dentro de los plazos previstos, se exigirán mediante el procedimiento administrativo aplicable en las leyes de la materia.

"En el caso de los partidos políticos, el monto de las mismas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la sentencia.

"Las sentencias o acuerdos que tengan por no presentada una denuncia, la desechen o determinen el sobreseimiento, serán impugnables en términos de la normatividad correspondiente.

"La interposición de los medios de impugnación a que se refiere este artículo suspende la ejecución de las sanciones, las que serán aplicables una vez que la sentencia quede firme.

"Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por sujetos del régimen sancionador electoral, serán destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación."

¹⁷¹ Pues es una de las sanciones previstas el artículo 221, fracción II, inciso c.



Tema 13. Tope de gastos de campaña

421. En el **décimo primer concepto de invalidez**,¹⁷² Morena impugna el artículo 102, párrafo tercero, fracciones II y III, en la porción normativa "sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el Municipio respectivo".¹⁷³

422. La **fracción II** del artículo citado regula los topes de gastos de campaña para la elección de las diputaciones. Al respecto, Morena solicita al Pleno de este Alto Tribunal que establezca una interpretación conforme de la fracción. Lo anterior, con el fin de que quede asentado que cuando el artículo se refiere al tope de gastos de campaña para la elección de cada diputación de mayoría relativa y de representación proporcional, en realidad se entienda que el monto se fija por distrito uninominal.

¹⁷² **Precisión de las normas impugnadas:** En su décimo primer concepto de invalidez, en lo relativo al artículo 102, párrafo tercero, fracción III, al transcribir los artículos impugnados en la página LXI de la demanda, Morena destaca "la parte subrayada, cuya invalidez se pide declarar", siendo ésta "sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el Municipio respectivo". Así pues, en virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, conviene precisar que, como los argumentos esgrimidos no se destinan a combatir la fracción señalada en su totalidad, sólo se tendrá por impugnada la porción normativa que se precisa: "sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el Municipio respectivo".

¹⁷³ **Artículo 102.** ...

"El Consejo General, durante los primeros quince días del mes de enero del año de la elección, determinará los topes de gastos de campaña aplicando las siguientes reglas:

"I. El tope de gastos de campaña para la elección de gubernatura, será una cantidad equivalente al cuarenta por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias establecido para todos los partidos políticos en el año de la elección;

"II. El tope de gastos de campaña para la elección de cada diputación de mayoría relativa y de representación proporcional, será un monto equivalente al que resulte de dividir la cantidad determinada conforme a la fracción I de este artículo, entre quince; y

"III. El tope de gastos de campaña para la elección de cada uno los Ayuntamientos, será el que resulte de aplicar el porcentaje que represente el número de ciudadanía inscrita en el padrón electoral del Municipio que corresponda, con relación al padrón electoral del Estado actualizada, a la cantidad señalada en la fracción I de este artículo, sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el Municipio respectivo."

(Se subraya la porción normativa impugnada)



423. A su vez, la **fracción III** del artículo 102, párrafo tercero, se refiere al tope de gastos de campaña para la elección de cada uno de los Ayuntamientos. El actor argumenta que la porción normativa señalada es inconstitucional, ya que prevé una asignación adicional de recursos que es contraria a la proporcionalidad en el tope de los gastos de campaña que corresponden a cada Ayuntamiento.

424. Señala que la primera parte de la fracción III es acertada, pues sujeta el cálculo del tope de gastos de campaña para los Ayuntamientos al porcentaje de personas inscritas en el padrón electoral para cada Municipio. En ese sentido, es correcto que se multiplique el porcentaje que represente el número de ciudadanía inscrita en el padrón electoral del Municipio que corresponda, con relación al padrón electoral del Estado actualizada (1), por la cantidad fijada como límite de gastos para las candidaturas a la gubernatura (2).

425. El error, argumenta, está en sumar a la cantidad resultante, la mitad de ese monto. Al efectuar esta operación para cada Municipio, el cálculo final implicaría que la sumatoria de los topes de gasto para los Ayuntamientos superen el monto límite de gastos para las candidaturas a la gubernatura. Circunstancia que, sostiene, es contraria a los principios de proporcionalidad, certeza y objetividad electorales, pues por lo menos debió ser motivado específicamente por el Poder Legislativo Local.

426. Por una cuestión metodológica, se estudiará en primer lugar el planteamiento formulado contra la fracción III del artículo 102, párrafo tercero, en la porción normativa señalada (13.1), y posteriormente, se analizará lo relativo a la fracción II del mismo precepto (13.2).

Tema 13.1. Tope de gastos de campaña previsto para las elecciones de los Ayuntamientos

427. Este Alto Tribunal considera que los planteamientos para demostrar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada son **infundados**, por las razones que se expresan a continuación.



428. En la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015,¹⁷⁴ el Pleno de la Suprema Corte analizó el problema jurídico consistente en determinar la proporcionalidad de los topes de gastos de campaña, en términos de lo previsto en la legislación electoral de Tamaulipas. En el asunto citado, se reconoció la validez de un precepto que establece que los topes de campaña serán el resultado de multiplicar el cincuenta y cinco por ciento del salario mínimo diario general vigente en la capital de Tamaulipas, por el número de electores que estén inscritos en el padrón electoral correspondiente al territorio de la elección que corresponda, por no advertir que fuera excesivo bajo un parámetro de razonabilidad.¹⁷⁵

429. Al respecto del imperativo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso h),¹⁷⁶ estableció que "la obligación que la Constitución impuso a los Congresos Locales fue la fijación de límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, **sin que al efecto se establezca determinado parámetro, por lo que es válido sostener que el legislador ordinario cuenta con una amplia libertad configurativa para fijar dichos topes**, sin que desde luego pueda considerarse que dicha libertad sea absoluta, **sino que debe sujetarse a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad** a efecto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales en materia electoral". (énfasis añadido)¹⁷⁷

430. En el caso que nos ocupa, Morena sostiene que la porción normativa impugnada del artículo 102, párrafo tercero, fracción III, representa una autori-

¹⁷⁴ Resuelta en sesión de diez de septiembre de dos mil quince.

¹⁷⁵ Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, págs. 204-206.

¹⁷⁶ "Artículo 116. ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes."

¹⁷⁷ Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, pág. 204.



zación de un monto desproporcionado como tope de gastos de campaña para los Ayuntamientos. La razón principal, argumenta, es que sumar la mitad del monto a la cantidad que resulte de multiplicar el porcentaje del número de ciudadanía inscrita en el padrón electoral del Municipio que corresponda, con relación al padrón del Estado (1), por el tope de gastos de campaña para la elección a la gubernatura (2),¹⁷⁸ rompe con la proporción entre los gastos para las campañas de los Ayuntamientos y las campañas a la gubernatura.

431. Este Tribunal Pleno no considera que le asista razón. En primer lugar, apreciado bajo un parámetro de razonabilidad, no se desprende que el diseño legislativo previsto en la LEEQ autorice un gasto excesivo, y que, en consecuencia, sobrepase la libertad de configuración del legislador local para esta materia. En efecto, no existe un imperativo constitucional que obligue a las entidades federativas a guardar estrictas proporciones entre los montos que se prevén como topes de financiamiento para elecciones a distintos cargos. En otras palabras, no se advierte que deba existir estricta correspondencia proporcional matemática entre el monto que se prevé como tope de campaña para las elecciones gubernamentales y aquellas relativas a los Ayuntamientos. Tampoco se estima que el monto límite para los gastos de campaña de las elecciones de los Ayuntamientos deba ceñirse exclusiva y necesariamente al porcentaje del padrón electoral municipal.

432. Por otro lado, no se considera que esta fracción, en la porción normativa señalada, sea contraria a los principios de certeza y objetividad electoral.

433. Sobre el tema, en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017,¹⁷⁹ se analizaron dichos principios en el marco de la legislación electoral de Chiapas, pues se estudió si un precepto fijaba con suficiente claridad cómo determinar los topes de gasto de campaña. El Tribunal Pleno reiteró

¹⁷⁸ En términos del artículo 102, párrafo tercero, fracción I, de la LEEQ, el tope de gastos para la elección a la gubernatura es una cantidad equivalente al cuarenta por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias. A su vez, el cálculo y distribución de esta clase de financiamiento se regula por el artículo 39 de la LEEQ y las correspondientes leyes generales.

¹⁷⁹ Resuelta en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



la amplia libertad de configuración de las Legislaturas Estatales en la materia, y sostuvo que sólo estaba limitada "por la necesidad de fijar criterios para establecerlos, que sean congruentes con el diseño constitucional y con los principios que rigen el sistema electoral, entre los que se encuentran los de objetividad y certeza".¹⁸⁰ Se reconoció la validez del artículo, ya que permitía conocer de manera cierta, previa y clara los topes de campaña.

434. En el caso presente, la porción normativa señalada es precisa y clara al referirse a la forma de cuantificación del monto "adicional" para arribar a la cifra final equivalente al tope de gastos de campaña para las elecciones a los Ayuntamientos. Simplemente, basta con adicionar una mitad de la cantidad previamente calculada.

435. Finalmente, no se advierte que, en la especie, se actualice la necesidad de una motivación específica para justificar la porción normativa que llevó al legislador local a fijar los topes de campaña para la elección de los Ayuntamientos conforme está previsto en su legislación interna.¹⁸¹

436. Por tanto, lo procedente **es reconocer la validez del artículo 102, párrafo tercero, fracción III, en la porción normativa "sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el Municipio respectivo"**.

Tema 13.2. Sobre la solicitud de interpretación conforme de los topes de gastos para las elecciones de los diputados locales

437. En su demanda, el partido accionante solicita que este Tribunal Pleno realice una interpretación conforme de la fracción II del tercer párrafo del artículo 102 de la LEEQ, para establecer que ésta debe entenderse en el sentido de que el tope de gastos de campaña de la elección de diputados es fijado por distrito uninominal.

¹⁸⁰ Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, párrafo 394.

¹⁸¹ Al respecto, véase el criterio derivado de la controversia constitucional 32/2007, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2009, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255.



438. Retomando los términos exactos del único planteamiento que formula en contra del artículo 102, en la fracción impugnada, Morena plantea lo siguiente:

"Aunado a lo anterior, se plantea en **interpretación conforme**, en su caso, que la fracción II del tercer párrafo de este artículo 102, debe entenderse en el sentido de que el tope de gastos de campaña de la elección de diputados, es fijado por distrito uninominal, es decir, el monto equivalente al que resulte de dividir la cantidad determinada como tope de gastos de campaña para la elección de la gubernatura entre quince (que es el número de distritos en que se eligen diputados) a fin de no incurrir en dualidad, pues la elección de diputaciones se verifica en la misma boleta para renovar un mismo órgano colegiado: la Legislatura Estatal."

439. Sin embargo, para que proceda la interpretación conforme, debió formular argumentos para demostrar por qué estima que la fracción II, del artículo 102, tercer párrafo, es inconstitucional. Lo anterior, pues la interpretación conforme supone que "antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental".¹⁸²

440. En ese sentido, el accionante pareciera instar al Pleno de este Alto Tribunal para fijar un criterio interpretativo, sin mediar un planteamiento de inconstitucionalidad concreto relativo a la norma señalada.¹⁸³ Por tanto, lo procedente

¹⁸² Criterio aislado derivado del amparo directo en revisión 7326/2017, contenido en la tesis aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 336.

¹⁸³ Por un lado, en términos del artículo 105, fracción II constitucional, el objeto de la acción de inconstitucionalidad es resolver la posible contradicción entre una norma general y la Constitución; en ese tenor, no es dable resolver ambigüedades en la interpretación sin que medie un planteamiento concreto de constitucionalidad. Por otro, en la especie, se vuelve relevante el artículo 71, segundo párrafo, de la ley reglamentaria, junto con su interpretación desarrollada en el criterio jurisprudencial



es declarar que no ha lugar a atender la solicitud de Morena, y, en consecuencia, **reconocer la validez del artículo 102, párrafo tercero, fracción II, de la LEEQ.**

Tema 14. Prohibición de pintar propaganda electoral en propiedad privada, incluso cuando medie permiso

441. En su **décimo segundo concepto de invalidez**,¹⁸⁴ Morena impugna la porción normativa "privada o" del artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ,¹⁸⁵ pues considera que prohibir pintar propaganda electoral en propiedad privada, aun con el permiso del propietario, constituye una restricción excesiva del derecho a la propiedad y la autonomía de la voluntad de los propietarios del inmueble, así como de la libertad de expresión de los ciudadanos y los partidos políticos.

derivado de la acción de inconstitucionalidad 34/2006, contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 97/2009, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1053, pues si bien es cierto que, en materia electoral, la suplencia no se limita "exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación y los motivos que los hagan atendibles y fundados", en contra de la porción normativa señalada no se formulan argumentos de invalidez específicos.

¹⁸⁴ **Precisión de las normas impugnadas:** Al inicio de su demanda, Morena señala que pretende impugnar artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ. En términos del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, se precisa que Morena no impugna esta fracción en su totalidad, sino sólo en su porción normativa "privada o". Esto es así porque, por un lado, al transcribir los artículos impugnados en la página LXIII de la demanda, se destaca la "porción normativa en su parte subrayada [que] se plantea invalidar", siendo ésta la porción normativa referida, y, por otro lado, los argumentos del promovente no están encaminados a evidenciar la inconstitucionalidad del resto del párrafo, que prevé una prohibición de pintar propaganda gubernamental en inmuebles de propiedad pública.

¹⁸⁵ **"Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: ...
"VIII. No podrá pintarse en inmuebles de propiedad privada o pública, aun cuando medie permiso."
(Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada).



442. Añade que la prohibición también restringe el derecho de los partidos, coaliciones y candidaturas de realizar propaganda electoral y, en términos más generales, el derecho previsto en el artículo 23.1 de la LGPP de participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

443. Por último, argumenta que la porción normativa impugnada vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso j), en relación con el artículo 41, fracción I, párrafo cuarto, ambos de la Constitución Federal, que prevén la obligación de fijar en las constituciones y leyes estatales las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos nacionales, así como su derecho de participar en elecciones de las entidades federativas y de los Municipios.

444. Este Tribunal Pleno considera que el planteamiento de que la porción normativa impugnada constituye una restricción excesiva al derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos y de los partidos políticos es **fundado**.¹⁸⁶

445. Este Tribunal Pleno ha reconocido la importancia del derecho a la libertad de expresión de los partidos políticos y, en términos más generales, del ejercicio de la libertad de expresión durante las campañas electorales, en varios precedentes.¹⁸⁷ Los partidos políticos en nuestro país son entidades de interés

¹⁸⁶ Cabe mencionar que, en sesión de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 52/2017, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, en la que se impugnaba el artículo 103, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro abrogada, que establecía lo siguiente:

"Artículo 103. En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: ...

"VII. No podrá pintarse en inmuebles de propiedad privada o pública;

"El proyecto de resolución proponía declarar la invalidez de la porción normativa 'privada o' de la norma impugnada, por constituir una restricción de la libertad de expresión, que no resultaba idónea, ni necesaria. En la sesión se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales, a favor de la propuesta de invalidez. Los Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Dado que no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos para declarar la invalidez de la norma impugnada, se desestimó la acción de inconstitucionalidad."

¹⁸⁷ Véanse particularmente la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de dos de octubre de dos mil catorce,



público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

446. De acuerdo con ese fin, la libertad de expresión de los partidos políticos cobra especial relevancia, pues a través de su ejercicio les brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. Más aún, a través de la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

447. En la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas se dijo que "la expresión y difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo, los derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7o. constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. ... De lo cual se puede deducir que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido".¹⁸⁸

448. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada se señaló que "en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión

y la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

¹⁸⁸ Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de ocho de julio de dos mil ocho.



de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar –el discurso político– es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta".¹⁸⁹

449. Se precisó también que "los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente intenso, y un foro donde el cariz de las opiniones y las informaciones es de carácter político –el tipo de discurso que es más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia–".¹⁹⁰

450. Estos precedentes ponen énfasis en el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión no sólo tiene una dimensión individual sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno¹⁹¹ y apuntan a la necesidad de que las medidas restrictivas de la libertad de expresión de los partidos políticos se sometan a un test estricto de proporcionalidad.

451. Asimismo, es necesario tener presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado que "en el marco de una campaña electoral, la

¹⁸⁹ Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de siete de diciembre de dos mil seis.

¹⁹⁰ Fojas 115 y 116.

¹⁹¹ Véase también Corte IDH, *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 5 de febrero de 2001, serie C, no. 73, párrafo 64. Corte IDH, Opinión Consulta OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, solicitada por el gobierno de Costa Rica, párrafo 30; y la tesis 1a. CCXV/2009, emitida por la Primera Sala, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287.



libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión".¹⁹²

452. Además, ha añadido que es "indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí".

453. Este Tribunal Pleno considera que la porción normativa impugnada afecta o restringe la libertad de expresión de los ciudadanos y partidos políticos, así como el derecho de las personas a estar adecuadamente informadas. Ello es así, porque al prohibir que se pinte propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada, aun contando con el permiso del propietario, se restringe un medio por el cual los partidos podrían expresar un mensaje político, dar a conocer a los candidatos, así como expresar sus propuestas, lo que contribuye a que los

¹⁹² Corte IDH, *Caso Ricardo Canese v. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 88.



electores estén más informados. También afecta la libertad de expresión de los propietarios de los inmuebles, pues el que éstos permitan a los partidos pintar propaganda electoral en su propiedad puede tener una función expresiva, consistente en mostrar apoyo o simpatía con el partido o el candidato, así como con sus programas y propuestas.

454. Es cierto que la LEEQ permite la difusión de estos mensajes a través de medios alternativos, los cuales pueden incluso estar fijados o colocados en inmuebles de propiedad privada. El artículo 103, fracción II, de la LEEQ,¹⁹³ permite la fijación o colocación de propaganda en propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario. La porción normativa impugnada de la fracción VIII del mismo artículo constituye un supuesto de excepción a esta regla general, que se limita a impedir la expresión de mensajes a través de propaganda electoral fijada o colocada en propiedad privada por el medio específico de la pintura, sin prohibir que ésta se fije o coloque a través de otros medios o mecanismos.

455. Sin embargo, ello no permite concluir que la porción impugnada no constituye una restricción a la libertad de expresión, tal como argumenta el Poder Legislativo Local. Ello es así, pues no debe pasarse por alto que, como regla general, el derecho a la libertad de expresión comprende el de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio o procedimiento.¹⁹⁴ Al respecto,

¹⁹³ **Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: ...

"II. Podrá colocarse en inmuebles de propiedad privada siempre que medie permiso por escrito respecto a la acción a realizar, otorgado por la persona propietaria en el que especifique su nombre completo, a favor de quién se concede, el domicilio del inmueble donde se ubicará la propaganda electoral y la obligación de retirarla en los términos previstos por esta ley, respetándose íntegramente en todos los casos, el paisaje natural y urbano y el entorno ecológico, por lo que se prohíbe el uso de suelos colinas, barrancas y montañas para usos propagandísticos."

¹⁹⁴ Constitución Federal:

"Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. ..."



la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que dicho derecho no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además el derecho a utilizar *cualquier medio apropiado* para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.¹⁹⁵

456. Lo anterior no implica que toda medida que prohíba o impida el uso de un medio para expresar un mensaje sea inconstitucional. La centralidad e importancia de la libertad de expresión y el derecho a la información no debe llevar a concluir que se trata de derechos absolutos o ilimitados. Como ya se mencionó, conforme a los precedentes de este Tribunal Pleno, para que una medida que restrinja la libertad de expresión de los partidos políticos sea constitucional ésta debe superar un test de proporcionalidad conforme a un escrutinio estricto.¹⁹⁶

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

"Artículo 19. ...

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

¹⁹⁵ Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por el Gobierno de Costa Rica; *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) V. Chile*, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 65; *Caso Ivcher Bronstein V. Perú*, Sentencia de 6 de febrero de 2001, Reparaciones y Costas, párrafo 146; *Caso Herrera Ulloa V. Costa Rica*, Sentencia de 2 de julio de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 109; *Caso Ricardo Canese V. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 78.

¹⁹⁶ Este Tribunal Pleno ha reiterado el criterio de que debe utilizarse un escrutinio estricto para analizar la constitucionalidad de restricciones a la libertad de expresión de partidos políticos en las siguientes acciones de inconstitucionalidad en materia electoral: 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; 45/2014 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas en sesión de diez de septiembre de dos mil quince; 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, falladas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015,



La medida que se analiza en este asunto no supera este estándar de escrutinio pues, si bien persigue una de las finalidades imperiosas por las que válidamente puede restringirse la libertad de expresión y se ajusta de forma estrecha a satisfacer esta finalidad, no resulta necesaria, ya que no es la medida menos restrictiva de la libertad de expresión para lograr esta finalidad.

457. En cuanto a la finalidad de la medida, los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales señalan en su informe que ésta es proteger los derechos a la salud y a un medio ambiente sano de las personas, al evitar que las campañas electorales y la propaganda electoral generen una mayor contaminación visual.¹⁹⁷ Dado que la protección de derechos de terceros, como son los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, es una de las finalidades imperiosas por las que la Constitución y las normas de derechos humanos de los tratados internacionales admiten el establecimiento de restricciones a la libertad de expresión, debe concluirse que la porción normativa supera la primera grada del test de escrutinio estricto.

458. En relación con la idoneidad que, dado el estándar de escrutinio, exige una adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa, este Tribunal Pleno advierte que pintar propaganda electoral en propiedad privada efectivamente puede aumentar la contaminación visual y de esa manera afectar el derecho al medio ambiente de las personas, el cual se encuentra íntimamente relacionado con su derecho a la salud.

459. Conforme al artículo 3, fracción VI, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,¹⁹⁸ la contaminación es la presencia en el

falladas en sesión de quince de octubre de dos mil quince; 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, falladas en sesión de diez de noviembre de dos mil quince; 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015, falladas en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil quince; 133/2020, fallada en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte; y 140/2020 y su acumulada 145/2020, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de ***** (se ajustará en el engrose).

¹⁹⁷ Informe del Poder Legislativo Local, páginas 71-77. Informe del Poder Ejecutivo Local, página 23.

¹⁹⁸ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"VI. Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico."



ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico.

460. A su vez, en el artículo 5, fracción XIV, de la Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro, se define la contaminación como la presencia en el ambiente de contaminantes en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir negativamente en el bienestar y la salud de los organismos vivos; y en la fracción XV del mismo artículo se establece que la contaminación visual es la alteración de las cualidades de la imagen de un paisaje natural y urbano, causado por cualquier elemento funcional o simbólico que tenga carácter comercial, propagandístico o de servicio, cuya presencia resulte no armónica con la estética del lugar.¹⁹⁹

461. Estas definiciones evidencian la relación que existe entre la regulación de la contaminación visual, la protección del medio ambiente y el derecho a la salud. Asimismo, permiten establecer que la propaganda electoral puede generar contaminación visual, pues ésta es un elemento de carácter propagandístico que puede alterar las cualidades de la imagen de un paisaje natural y urbano.

462. Ahora bien, la medida que prevé la porción impugnada se reduce a prohibir la pintura de propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada, sin prohibir que se coloque o fije en esos mismos inmuebles, con permiso del propietario, propaganda electoral a través de otros medios que también generaría contaminación visual. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que ello se debe a que la norma está específicamente diseñada para evitar la contaminación que deriva de la pintura que tiene características específicas que podrían traducirse en una mayor afectación.

¹⁹⁹ "Artículo 5. Para los efectos de la presente ley, se entiende por: ...

"XIV. Contaminación: la presencia en el ambiente de contaminantes en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir negativamente en el bienestar y la salud de los organismos vivos;

"XV. Contaminación visual: la alteración de las cualidades de la imagen de un paisaje natural o urbano, causada por cualquier elemento funcional o simbólico que tenga carácter comercial, propagandístico o de servicio, cuya presencia resulte no armónica con la estética del lugar."



463. A diferencia de la propaganda electoral que se fija o coloca por otros medios, la propaganda que se pinta suele ser más difícil de retirar y tiende a permanecer por más tiempo, incluso después de la conclusión de los procesos electorales, lo que, en efecto, podría aumentar la contaminación visual que se genera con motivo de estos procesos. Por lo anterior, se concluye que la medida cumple con la segunda grada del test de escrutinio estricto.

464. A pesar de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la medida de prohibir la pintura de propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada, incluso con autorización de su propietario, **no resulta necesaria**, pues para evitar que se produzca esta contaminación visual que es susceptible de generar la pintura, en comparación con otros medios, basta con establecer medidas que contribuyan a asegurar que ésta sea retirada oportunamente. De hecho, tanto la LGIPE como la LEEQ ya prevén normas encaminadas a lograr lo anterior.

465. En el artículo 210, numerales 1 y 2, la LGIPE prevé la obligación de retirar y finalizar la distribución de propaganda tres días antes de la jornada electoral o, en el caso de la colocada en vía pública, 7 días después de la jornada.²⁰⁰ Por su parte, el artículo 103, fracciones XI y XII, de la LEEQ establece que las candidaturas independientes, partidos políticos y coaliciones deben retirar toda su propaganda electoral en un plazo de treinta días naturales después de las elecciones y que, en caso de no hacerlo, las autoridades municipales las retirarán y el gasto generado será reintegrado con cargo al financiamiento público del partido político o cobrado como un crédito fiscal, en el caso de las candidaturas independientes.²⁰¹

²⁰⁰ **Artículo 210.**

"1. La distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, su retiro o fin de su distribución deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral.

"2. En el caso de la propaganda colocada en vía pública, deberá retirarse durante los siete días posteriores a la conclusión de la jornada electoral."

²⁰¹ **Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: ...



466. Además, el artículo 210, numeral 3, de la LGIPE prevé que la omisión de retirar o finalizar la distribución de la propaganda electoral será sancionada en los términos de esa ley.²⁰² De conformidad con los artículos 442 a 456 de la LGIPE, el incumplimiento de la obligación de retiro podría ser sancionado con amonestación pública, multa, reducción de las ministraciones del financiamiento público, entre otras.

467. En suma, la LGIPE y la LEEQ ya establecen medidas para evitar que se prolongue la contaminación visual derivada de la propaganda electoral, incluso si ésta se realiza a través de pintura, pues prevén la obligación de retirar la propaganda electoral y, en caso de incumplimiento, procedimientos para que ésta sea retirada por las autoridades municipales con cargo al partido, coalición o candidatura independiente correspondiente, así como para que éstos sean sancionados por haber incumplido con su obligación.

468. A mayor abundamiento, de conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 103 de la LEEQ,²⁰³ la propaganda electoral que se

"XI. Las candidaturas independientes, los partidos políticos y las coaliciones retirarán toda su propaganda electoral a más tardar treinta días naturales después de celebradas las elecciones, dando aviso al Consejo General. En caso de no hacerlo, las autoridades municipales procederán a su retiro, reintegrando el gasto generado con cargo al financiamiento público del partido político correspondiente.

"Para tales efectos, las autoridades municipales, a más tardar el treinta y uno de enero del año siguiente al de la elección, remitirán al Consejo General el informe respecto del gasto efectuado por dicha actividad, por candidato independiente, partido o coalición. Tratándose de coaliciones, el descuento en el financiamiento público se dividirá entre los partidos políticos coaligados en los términos acordados en el convenio de coalición. Cuando el convenio no lo prevenga, el descuento se distribuirá de manera igualitaria.

"XII. En el caso de las candidaturas independientes, cada Municipio procederá, a través de la dependencia encargada de las finanzas públicas, a realizar el cobro del gasto efectuado, que tendrá la naturaleza de un crédito fiscal."

²⁰² **"Artículo 210.** ...

"3. La omisión en el retiro o fin de distribución de la propaganda, serán sancionados conforme a esta ley."

²⁰³ **"Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: ...



coloque o fije en propiedad privada en todo caso deberá respetar "el paisaje natural y urbano y el entorno ecológico, por lo que se prohíbe el uso de suelos, colinas, barrancas y montañas para usos propagandísticos". Asimismo, la fracción VIII del mismo artículo establece que en la elaboración de la propaganda electoral únicamente pueden utilizarse materiales reciclables y no podrán emplearse sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgo directo a la salud o dañen el medio ambiente. En este sentido, la pintura de propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada también estaría sujeta a estas restricciones, que ya están encaminadas a garantizar que la propaganda no afecte excesivamente el medio ambiente y la salud de las personas, lo que corrobora la falta de necesidad de la porción normativa impugnada.

469. Por lo expuesto, **se declara la invalidez de la porción normativa "privada o" del artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ.**

470. Al haber resultado fundado el planteamiento relacionado con la violación al derecho a la libertad de expresión y ser éste suficiente para declarar la invalidez de la porción normativa impugnada, resulta innecesario el estudio del resto de los argumentos planteados por Morena en su décimo segundo concepto de invalidez.²⁰⁴

"II. Podrá colocarse en inmuebles de propiedad privada siempre que medie permiso por escrito respecto a la acción a realizar, otorgado por la persona propietaria en el que especifique su nombre completo, a favor de quién se concede, el domicilio del inmueble donde se ubicará la propaganda electoral y la obligación de retirarla en los términos previstos por esta ley, respetándose íntegramente en todos los casos, el paisaje natural y urbano y el entorno ecológico, por lo que se prohíbe el uso de suelos colinas, barrancas y montañas para usos propagandísticos; ...

"IX. En la elaboración de la propaganda electoral, sólo se usarán materiales reciclables y no podrán emplearse sustancias tóxicas ni materiales que produzcan un riesgo directo para la salud de las personas o que contaminen el medio ambiente."

²⁰⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 37/2004, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.



Tema 15. Regulación de la organización de debates por medios de comunicación locales

471. En su **décimo tercer concepto de invalidez**, Morena impugna el artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ,²⁰⁵ que establece que los medios de comunicación local podrán organizar libremente debates entre las candidaturas y los requisitos que éstos deben cumplir.

472. En primer lugar, Morena argumenta que la norma impugnada es contraria a los principios de certeza, legalidad y equidad electoral, pues no obliga a los medios de comunicación a invitar al debate a todos los candidatos al mismo cargo de la elección. Sostiene que lo anterior pone en riesgo de discriminación, por motivo de posiciones políticas, a las candidaturas que no sean de

²⁰⁵ **Artículo 108.** El Consejo General, de acuerdo con sus fines, promoverá y alentará todas las expresiones de partidos y candidaturas, incluidas las independientes, tendientes a dar a conocer a la sociedad los contenidos de la plataforma electoral que sostendrán durante sus campañas.

"Dentro del periodo de campaña el Consejo General organizará, por lo menos, dos debates entre todas las candidaturas a la gubernatura, a quienes invitará previamente en igualdad de condiciones. El instituto promoverá la celebración de debates entre las candidaturas a diputaciones, así como a presidencias municipales, para lo cual las señales radiodifundidas que el instituto genere en todos los debates que organice para este fin, podrán ser utilizadas en vivo y en forma gratuita por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

"El debate de las candidaturas a la gubernatura deberá ser transmitido por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público en el Estado de Querétaro. El instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión y de telecomunicaciones con cobertura en el Estado.

"La celebración de otros debates, convocados por instituciones públicas o privadas o cualquier persona física o moral, deberá sujetarse a las reglas que fije el Consejo General e informar al mismo sobre la celebración de los debates mencionados. El instituto podrá coadyuvar con dichas instituciones.

"Los medios de comunicación local podrán organizar libremente debates entre candidaturas, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

I. Se comunique al instituto;

II. Participen al menos dos candidaturas de la misma elección; y

III. Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

"La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita, y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de una o más de las candidaturas invitadas a estos debates no será causa para la no realización del mismo." (Se agrega subrayado al párrafo impugnado).



la preferencia de los medios de comunicación con mayor cobertura en la entidad federativa.

473. En segundo lugar, argumenta que la inexistencia de una obligación de invitar a todas las candidaturas al debate permitiría la realización de debates simulados que en realidad son una contratación o adquisición ilegal de tiempos o de propaganda encubierta. Ello es así, porque podría organizarse un debate en el que únicamente sean invitadas y participen dos candidaturas, y es posible que una de ellas sea simulada.

474. En relación con lo anterior, sostiene que, si bien el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, establece que la realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o propaganda encubierta, ello sólo aplica cuando la norma que los regula garantiza plenamente que no se produzca fraude a la ley o simulación.

475. En tercer lugar, sostiene que la norma impugnada es inconstitucional porque únicamente permite a los medios de comunicación locales organizar los debates, con lo que excluye a los nacionales. Alega que ello viola el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información de los medios de comunicación nacionales, los candidatos, así como los ciudadanos que se ubican en la cobertura de los mayores canales de televisión y radio a nivel nacional. Afirma que la norma impugnada impide a los contendientes divulgar su mensaje a un mayor número de potenciales electores.

476. Asimismo, alega que, del artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), del decreto de reforma a la Constitución Federal en materia político-electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, se advierte que el constituyente refiere a la libertad de difundir los debates de todos los medios de comunicación, no sólo los locales y, al señalar que la negativa de cualquiera de los candidatos de participar no es motivo para cancelar o prohibir el debate respectivo, implícitamente establece que debe invitarse previamente a todos los candidatos o candidatas.



477. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez formulado.

478. Tal como afirma la accionante, mediante reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se facultó al Congreso de la Unión para expedir, entre otras, la ley general que distribuya competencias en materia de procedimientos electorales.²⁰⁶ Además de lo anterior, en el referido decreto, se estableció un amplio régimen transitorio en el que quedaron fijadas las bases mínimas que deberían ser desarrolladas por el legislador federal. En materia de procedimientos electorales, se determinó que la ley general tendría, al menos, que definir los términos en que habrían de realizarse tanto los debates obligatorios, como los debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular.²⁰⁷ Es por lo anterior que, para dar respuesta a los argumentos de Morena resulta necesario recurrir al marco establecido en la LGIPE.

479. Específicamente, el artículo 218 de la LGIPE²⁰⁸ contiene las reglas que deben cumplir los debates entre candidatos. Este artículo ya fue motivo de análisis por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad

²⁰⁶ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

²⁰⁷ "Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: ...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales: ...

"d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta; ...

²⁰⁸ "Artículo 218.

"1. El Consejo General organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.

"2. Para la realización de los debates obligatorios, el Consejo General definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de equidad entre los candidatos.

"3. Los debates obligatorios de los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso



22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.²⁰⁹ En este precedente, el Tribunal Pleno declaró infundados los conceptos de invalidez que los partidos políticos hicieron valer en contra de este artículo, consistentes, en lo medular, en que la norma impugnada no obligaba a convocar a los debates a todos los candidatos, con lo que se vulneraba el principio de equidad electoral, y que ello tenía como consecuencia que el debate se utilizara para adquirir de forma indebida tiempo en radio y televisión para fines electorales.

480. Las razones que se proporcionaron para reconocer la validez del artículo 218 de la LGIPE son, en resumen, las siguientes:

a) El párrafo 7 del artículo 218 implícitamente obliga a que se cite al respectivo debate a todos los candidatos participantes en la elección, pues

público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones. El instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

"4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los organismos públicos locales, organizarán debates entre todos los candidatos a gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, jefes delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los organismos públicos locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

"5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a gobernador y jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones.

"6. Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

"a) Se comunique al instituto o a los institutos locales, según corresponda;

"b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y

"c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

"7. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo."

²⁰⁹ Resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce.



dispone que: "La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo"; lo que significa que existe la obligación de convocar a su realización a la totalidad de los aspirantes en la contienda.

b) El inciso c), del párrafo 6, de la disposición 218, establece la obligación legal de que en los debates "Se establezcan condiciones de equidad en el formato"; lo cual implica que, para su realización, no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es menester llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación, todo ello bajo la supervisión de la autoridad electoral, pues para tal fin se prevé que en cualquier caso, previamente a su programación, "Se comunique al instituto o a los institutos locales, según corresponda".

c) La intervención de la autoridad electoral constituye un medio de control de la legalidad de la organización de estos encuentros públicos entre los candidatos a una elección.

d) Cuando el artículo 218, párrafo 6, inciso b), dispone que los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando participen por lo menos dos candidatos de la misma elección; debe entenderse que existe la obligación de los organizadores de convocar en forma fehaciente, a todos los candidatos registrados para el mismo cargo, pues solamente de esta forma se satisface el principio de imparcialidad que debe regir en este tipo de eventos públicos.

481. Precisado lo anterior, debe declararse **infundado** el argumento de Morena en el sentido de que el artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ es inconstitucional por no prever que los medios de comunicación deben invitar a todas las candidaturas registradas para el mismo cargo de elección popular, por partir de una premisa falsa. De la lectura a la norma cuestionada no se advierte referencia alguna de la que pudiera desprenderse que no existe esta obligación, pues en toda su redacción se alude en general, al término "candidaturas".



482. Además, con base en el precedente indicado, el enunciado: "La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo", previsto tanto en el artículo 218, numeral 7, de la LGIPE, como en el artículo 108, párrafo sexto, de la LEEQ,²¹⁰ **se ha interpretado en el sentido de que existe la obligación de convocar a los debates a la totalidad de los aspirantes en la contienda**, ya que de otra forma no se explicaría la prevención consistente en que la inasistencia de alguno de ellos no motivaría la cancelación del evento.

483. Incluso, la fracción III del artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ guarda similitud con lo dispuesto en el inciso c) del párrafo 6 del artículo 218 de la ley general, pues ambos prevén la obligación de que "se establezcan condiciones de equidad en el formato", la cual este Tribunal Pleno determinó que implica que, para la realización del debate no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es necesario llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación.

484. Lo anterior lleva a concluir que, contrariamente a lo que argumenta Morena en su demanda, de una lectura conjunta de la LEEQ con la LGIPE, se extrae que los medios de comunicación que organicen los debates sí están obligados a invitar a todas las candidaturas que estén registradas para un mismo cargo de elección popular.

485. También debe declararse **infundado** el argumento consistente en que la deficiente regulación de la organización de los debates por parte de los medios de comunicación, permite que éstos se utilicen para contratar o adquirir tiempos o propaganda encubierta de forma ilegal. Ello es así, porque Morena hace depender este argumento de la premisa de que la norma impugnada no obliga a invitar a todas las candidaturas registradas para el cargo de elección popular correspondiente, lo que considera permitiría que el debate fuera una simulación, y ya se señaló que esta interpretación de la norma impugnada no se ajusta a los precedentes de este Tribunal Pleno.

²¹⁰ Aunque en el caso de este artículo se hace referencia a candidaturas, no a candidatos.



486. Por último, es **infundado** el argumento consistente en que debe declararse la invalidez del artículo 108, párrafo quinto, por únicamente permitir la organización de estos debates a medios de comunicación locales, excluyendo la posibilidad de que los organicen medios de comunicación nacionales.

487. Es verdad que la disposición sólo alude a los medios de comunicación de la entidad federativa, en cuanto a la organización libre de debates; sin embargo, el artículo impugnado tiene que analizarse y aplicarse de manera conjunta con lo que prevé la LGIPE, que en su artículo 218, numeral 6, alude tanto a medios de comunicación nacional y local, y esa referencia implica el reconocimiento de que ambos medios de comunicación pueden organizar debates, sujetos desde luego a los requisitos que el propio numeral prevé, a saber, que se comunique al INE o a los OPLES, según corresponda, que participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y que se establezcan condiciones de equidad en el formato. Máxime que ese ordenamiento general, como se ha subrayado, es aplicable tanto a las elecciones de carácter federal como local.

488. Similares consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada,²¹¹ 88/2015 y sus acumuladas,²¹² 76/2016 y sus acumuladas²¹³ y 97/2016 y su acumulada.²¹⁴

489. Por lo anterior, **se reconoce la validez del artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ.**

Tema 16. Regulación de coaliciones y en materia de impresión y producción de materias electorales

²¹¹ Acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, resueltas en sesión de nueve de junio de dos mil quince.

²¹² Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 83/2015 y 95/2015, resueltas en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince.

²¹³ Acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, resueltas en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.

²¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, resueltas en sesión de cinco de enero de dos mil diecisiete.



490. Morena plantea en su **décimo cuarto concepto de invalidez** que el artículo 109, fracción VI,²¹⁵ de la LEEQ es inconstitucional por contravenir lo dispuesto por los artículos 1, 41, base V, apartado B, punto 5 y C, puntos 3 y 4; 116, fracción IV, incisos b) y j), y 133 de la Constitución Federal.

491. Por un lado, Morena considera que la entidad federativa carece de competencia para regular las coaliciones, tal como se desprende del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), en materia político-electoral, de dos mil catorce, que prevé que la ley general que regula los partidos políticos nacionales y locales es el ordenamiento llamado a establecer el sistema de participación electoral de los partidos a través de coaliciones.

492. En ese sentido, señala que sería inconstitucional prever que en el reverso de las boletas aparecerán las listas de coaliciones que postulan diputaciones por representación proporcional porque únicamente los partidos tienen potestad legal para postular listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, como se desprende de los artículos 87.2 y 14 de la LGPP.

493. Por otro lado, la accionante considera que la fracción impugnada, al establecer que en el reverso de las boletas de elección de diputaciones deberá aparecer la lista de cada partido político o coalición que postule de sus candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, invade las competencias del INE. Las boletas son materiales electorales, por lo que, el artículo combatido regula reglas, lineamientos, criterios y formatos de su impresión y producción, que competen al INE. Al respecto, resulta incongruente que el propio artículo 109, en su acápite, establezca que las boletas se harán con-

²¹⁵ **Artículo 109.** Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales foliadas para cada elección, las que se harán conforme al modelo que apruebe el Instituto Nacional con base en los lineamientos que emita al respecto y contendrán: ...

"VI. En el caso de la elección de diputaciones por mayoría relativa, un solo espacio por cada candidatura independiente o partido político que contenga la fórmula de candidaturas propietaria y suplente, así como un espacio para candidaturas no registradas; en el reverso, la lista sólo de cada partido político o coalición que postule de sus candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional."



forme al modelo que apruebe el INE, con base a los lineamientos que emita, y luego disponga, en la fracción impugnada, lo que contendrá el reverso de cada boleta.

494. El concepto resulta **parcialmente fundado**.

495. El artículo 109, fracción VI, al prever que las boletas electorales para la elección de diputaciones, contendrán en el reverso la lista de cada coalición que postule sus candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, regula inconstitucionalmente, la figura de las coaliciones. Esto es así porque prevé la posibilidad de que coaliciones postulen listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, sin contar con facultades para alterar el sistema uniforme de coaliciones, establecido por la Constitución y desarrollado por el Congreso de la Unión.

496. Lo anterior, porque el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Constitución.

497. En relación con lo apuntado, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce; determina que, en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales, se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales:

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"i. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:



"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y ..."

498. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018,²¹⁶ este Tribunal Pleno consideró que se actualizaba una invasión competencial por parte del Congreso de Sonora, ya que, en el artículo 31 de su Constitución, regulaba la posibilidad de que, bajo la forma de coaliciones, se postularan candidaturas de diputados locales de representación proporcional, no obstante que el artículo segundo transitorio antes referido, dispuso –categóricamente– que fuera la legislación general de la materia que estableciera un sistema uniforme de coaliciones, tanto para los procesos federales, como para los procesos locales.

²¹⁶ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve.



499. Al respecto, es importante traer a cuenta, con énfasis añadido, el artículo 87, numeral 2, de la LGPP, inserto en el capítulo III "De las coaliciones", del título noveno; éste prevé que los partidos nacionales y locales podrán formar coaliciones para la elección de diputados a las Legislaturas Locales por mayoría relativa, sin prever la postulación de candidaturas de diputados locales por el principio de representación proporcional:

"Artículo 87. ...

"2. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador, **diputados a las Legislaturas Locales de mayoría relativa** y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal."

500. De lo hasta aquí expuesto es posible concluir que la entidad federativa, al regular la posibilidad para las coaliciones de postular listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, resulta violatorio del artículo 73, fracción XXIX-U, y del artículo segundo transitorio del decreto de reformas en materia político-electoral de dos mil catorce. En efecto, si por la disposición transitoria del decreto de reforma constitucional mencionada se determinó que sería en la ley general en la que se regulara este aspecto del proceso electoral, debe concluirse que las entidades federativas no pueden reproducir ni, mucho menos, como ocurre en el caso concreto, contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé, tal como se determinó al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014.²¹⁷

501. Una vez sentado lo anterior, el artículo 109, fracción VI, **sin la porción normativa "o coaliciones"** tiene un alcance distinto, pues se limita a regular

²¹⁷ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de nueve de junio de dos mil quince.



una de las características que presentará la boleta electoral, estableciendo qué información corresponderá al anverso y cuál al reverso, así como el espaciamiento de la misma. Este Tribunal Pleno considera que esta fracción debe ser leída a la luz de su acápite, que dispone que las boletas electorales se emitirán conforme al modelo que apruebe el INE.²¹⁸

502. Con lo anterior, el artículo impugnado no resulta violatorio del principio de certeza electoral ni genera inseguridad jurídica, pues el mismo reitera que la impresión de las boletas electorales se hará conforme al modelo aprobado por el INE, con base a los lineamientos emitidos por él, tal como lo dispone el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 5, de la Constitución Federal.²¹⁹

503. La facultad de las entidades federativas para regular ciertas características del material electoral, como son las boletas, ya ha sido reconocida por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015,²²⁰ y resulta acorde con lo dispuesto por el artículo 216 de la LGIPE que prevé que las leyes electorales locales determinarán las características de la documentación y materiales electorales,²²¹ pero

²¹⁸ Una lectura sistemática similar fue adoptada por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 103/2015, fallada en sesión de tres de diciembre de dos mil quince.

²¹⁹ "Artículo 41. ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. ...

"**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales: ...

"5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales." (Énfasis añadido)

²²⁰ Específicamente, en la página 276 del engrose. Fallada por este Tribunal Pleno en sesión pública de once de febrero de dos mil dieciséis.

²²¹ "Artículo 216. 1. Esta ley y las leyes electorales locales determinarán las características de la documentación y materiales electorales, debiendo establecer que:

"a) Los documentos y materiales electorales deberán elaborarse utilizando materias primas que permitan ser recicladas, una vez que se proceda a su destrucción;



que será el INE a quien corresponderá la aprobación de las boletas electorales.²²²

504. En virtud de lo anterior, procede **reconocer la validez del artículo 109 en su fracción VI, de la LEEQ, excepto por lo que hace a la porción normativa "o coaliciones" que debe declararse inválida**, por resultar esta última violatoria del artículo 73, fracción XXIX-U, en relación con el artículo transitorio segundo del decreto de reformas, en materia político-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce.

Tema 17. Verificación de requisitos de elegibilidad en declaratoria de validez

"b) En el caso de las boletas electorales deberán elaborarse utilizando los mecanismos de seguridad que apruebe el instituto;

"c) La destrucción deberá llevarse a cabo empleando métodos que protejan el medio ambiente, según lo apruebe el Consejo General o local respectivo, y

"d) La salvaguarda y cuidado de las boletas electorales son considerados como un asunto de seguridad nacional."

²²² **Artículo 44. 1.** El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: ...

"Ñ) Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva; los modelos de las credenciales para votar con fotografía que se expidan en el territorio nacional, así como en el extranjero; **el de las boletas electorales**, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral; ..." (Énfasis añadido)

Cabe resaltar, además, que en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral (INE/CG661/2016) publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de septiembre de dos mil diecinueve, actualizado en última ocasión mediante oficio INE/CG164/2020, se establece lo siguiente por lo que hace a los materiales electorales:

"Artículo 156.

"1. En la elaboración del diseño de los documentos y materiales electorales, la DEOE o su similar en los OPL, llevarán a cabo el procedimiento siguiente:

"a) En materia de documentación electoral, se estará a lo dispuesto en la legislación electoral correspondiente, atendiendo a si la elección es federal o local, siempre y cuando no se contraponga a lo previsto en este Reglamento y su anexo respectivo; ...

"Artículo 160.

"1. Además de las reglas establecidas en la sección cuarta del presente capítulo, los OPL deberán observar lo siguiente: ...

"b) La documentación y materiales electorales correspondientes a las elecciones locales, podrán contener aquellos elementos adicionales que mandaten las legislaciones estatales, siempre y cuando no se contrapongan a lo previsto en el presente capítulo. ..."



505. En su **décimo quinto concepto de invalidez**,²²³ el actor controvierte los artículos 116, fracciones I, inciso f), II, incisos d) y f), y fracción III, incisos b) y c), y 126, numeral 2, fracción I, incisos c) y d), de la LEEQ por deficiencia legislativa.²²⁴ Lo anterior, pues se omite explicitar, por una parte, que se debe verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la elección, previo a la declaración de validez; y por otra, que, previo a la expedición de las constancias de mayoría, se debe verificar que los candidatos cumplan con los requisitos de elegibilidad.

506. En efecto, toma como referencia la LGIPE, para demostrar cómo en su artículo 311, numeral 1, incisos j) y l), al regular el cómputo distrital de la vo-

²²³ **Precisión de las normas impugnadas:** Si bien en el capítulo de norma general cuya invalidez se reclama, y en el décimo quinto concepto de invalidez, Morena sólo señala como impugnados los artículos 116, fracciones I, inciso f), II incisos d) y f), y **III inciso b)**, así como 126, numeral 2, fracción I, **inciso c)**, en virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, conviene precisar que también se tendrá por impugnado el inciso c) del artículo 116, fracción III, y el inciso d) del artículo 126, numeral 2. Ello, pues los argumentos de deficiencia legislativa que esgrime el actor atañen, de manera general, a las declaraciones de validez de las elecciones y la correspondiente emisión de las constancias de mayoría.

²²⁴ **"Artículo 116.** La etapa posterior a la elección comprende:

"I. En los consejos municipales: ...

"f) Declaración de validez de la elección de Ayuntamiento y entrega de constancias de mayoría. ...

"II. En los consejos distritales: ...

"d) La declaración de validez de la elección de diputaciones de mayoría relativa en sus respectivos distritos y la entrega de las constancias respectivas. ...

"f) Declaración de validez de la elección de Ayuntamiento y entrega de constancias de mayoría, en su caso. ...

"III. En el Consejo General: ...

"b) La realización del cómputo estatal de la elección de la gubernatura y declaración de validez de la misma.

"c) La entrega de constancia de mayoría a la persona que haya resultado electa como gobernadora o gobernador."

"Artículo 126. Una vez concluidos los cómputos en los Consejos Distritales y Municipales y recibidas las actas respectivas en la Secretaría Ejecutiva, el Consejo General celebrará sesión para proceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y al cómputo estatal de la elección de la gubernatura, en ese orden.

"2. El cómputo y recuento administrativo de la elección de la gubernatura, se sujetará a las siguientes disposiciones: ...

"c) Constarán en el acta de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieron durante la misma y se hará la declaratoria de validez de la elección de la gubernatura.

"d) Al término de la sesión, el Consejo General expedirá la constancia de mayoría a la persona que haya resultado electa."



tación para diputados federales, se especifica que se tienen que verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y los requisitos de elegibilidad de los candidatos.²²⁵

507. Establece que no verificar los requisitos de elegibilidad sería una violación al artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, ya que "tener las calidades que establezca la ley" para poder ejercer un cargo público, no es una situación que se agota en un momento determinado del proceso electoral, sino que es continuo.

508. Formula un argumento por mayoría de razón, en el que señala que, en caso de que desaparezca un Ayuntamiento, en términos del artículo 115, base primera, último párrafo, de la Constitución Federal, cuando se deba establecer un Concejo Municipal, los miembros que designen las Legislaturas Locales para concluir los periodos respectivos deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad que establezcan los regidores.²²⁶ Por tanto, no es dable que un OPLE no tenga certeza, al emitir las constancias respectivas, de si un candidato es legalmente elegible.

509. Este Tribunal Pleno estima que el planteamiento que aduce es **infundado**, por las razones que se expresan a continuación:

²²⁵ **Artículo 311.**

"1. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

"...

"j) El consejo distrital verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 10 de esta ley, y

"k) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiese obtenido la mayoría de los votos."

²²⁶ **Artículo 115.** ...

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores."



510. El artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 6, de la Constitución Federal, establece que una de las funciones de los OPLES es expedir las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.²²⁷ En ese tenor, la LGIPE, en su artículo 104, párrafo primero, inciso i), contempla entre las atribuciones de los OPLES el "expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las Legislaturas Locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo".²²⁸

511. Al respecto, en la ley local se establece que el proceso electoral "concluye cuando sean entregadas las constancias de mayoría y haya vencido el término para la interposición de medios de impugnación o, en su caso, se emitan las resoluciones por los órganos jurisdiccionales competentes" y su etapa final, corresponde a aquella en que se emitan "los resultados y declaraciones de validez de las elecciones".²²⁹

²²⁷ **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. ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. ...

Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: ...

6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales."

²²⁸ **Artículo 104.**

"1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias: ...

"i) Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las Legislaturas Locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo."

²²⁹ **Artículo 93.** El proceso electoral iniciará entre el dieciséis y treinta y uno de octubre del año previo al de la elección que corresponda y concluye cuando sean entregadas las constancias de mayoría y haya vencido el término para la interposición de medios de impugnación o, en su caso, se emitan las resoluciones por los órganos jurisdiccionales competentes."

Artículo 94. Las etapas del proceso electoral son:



512. En efecto, durante esta etapa posterior a la jornada electoral, entre otras cosas:

- Los **Consejos Municipales** realizarán el cómputo y la declaración de validez de la elección del Ayuntamiento, así como la entrega de las constancias de mayoría.

- Los **Consejos Distritales** realizarán el cómputo total de la elección de diputaciones, la declaración de validez de la elección de diputaciones por mayoría relativa en sus respectivos distritos, y la entrega de las constancias respectivas.

- El **Consejo General** realizará el cómputo de la elección de la gubernatura, la declaración de validez de esta elección y la entrega de la constancia de mayoría.

513. Está previsto que los Consejos Municipales y Distritales ejerzan dichas funciones en el marco del procedimiento esbozado en los artículos 122 a 125 de la LEEQ, que, a grandes rasgos regula el desarrollo de las sesiones dedicadas al cómputo de las elecciones. Los presidentes de estos órganos electorales, al finalizar el cómputo respectivo, deberán publicar en el exterior de los locales los resultados de las elecciones que les correspondan, con sus declaraciones de validez, y expedir a las candidaturas o fórmulas que hayan obtenido el triunfo, sus constancias de mayoría, para que sean presentadas ante el Consejo General para su registro.²³⁰

"I. La preparación de la elección;

"II. La jornada electoral; y

"III. Los resultados y declaraciones de validez de las elecciones."

²³⁰ **Artículo 122.** Los Consejos Distritales y Municipales celebrarán sesión, a partir de las 08:00 horas del miércoles posterior al día de la elección, para realizar los cómputos parciales o totales de las elecciones de diputaciones por mayoría relativa y de la gubernatura, según corresponda, así como de Ayuntamiento y asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en su caso. ...

"El cómputo distrital o municipal de una elección, es el procedimiento por el cual los Consejos Distritales y Municipales determinan, mediante la suma de los resultados anotados en las actas, la votación obtenida en un distrito o Municipio.

"Los Consejos Distritales y Municipales se declararán en sesión permanente, hasta en tanto el consejo distrital que le corresponda conocer de cómputos totales y ordenar recuentos, los concluya; en



514. Una vez finalizado el cómputo en los Consejos Distritales y Municipales, el Consejo General celebrará sesión para proceder a la asignación de dipu-

su caso, podrán decretar los recesos que se consideren pertinentes al finalizar el cómputo que se lleve a cabo, bajo causa justificada.

"Al finalizar la apertura de la totalidad de los paquetes de las casillas que correspondan y en el supuesto de que en algún paquete electoral no exista documentación alguna, esté incompleta o esta no corresponda a las elecciones locales, se dará cuenta en el acta correspondiente de las casillas que estén bajo estos supuestos, a efecto de decretar un receso hasta en tanto se cuente, en su caso, con la documentación electoral faltante para finalizar el cómputo correspondiente. ..."

"Artículo 123. Los cómputos y recuentos administrativos, para efectos del artículo anterior, se sujetarán a las reglas establecidas en los lineamientos para el desarrollo de la sesión especial de cómputos que al efecto expida el Consejo General, en términos de la normatividad aplicable. ..."

"Artículo 124. Son obligaciones de los Consejos Distritales y Municipales:

"I. Practicar el cómputo en el siguiente orden: diputación, gubernatura y Ayuntamiento;

"II. Realizar cada uno de los cómputos hasta su conclusión. En caso necesario, la sesión podrá entrar en receso cuando se haya concluido el cómputo que corresponda. Una vez concluidos los cómputos parciales, se remitirán de inmediato las actas respectivas al órgano electoral competente;

"III. Expedir a los partidos políticos, a las candidaturas o a sus representantes, copia del acta de cómputo y las constancias que correspondan;

"IV. Rendir al Consejo General un informe detallado sobre el desarrollo de las elecciones de su competencia, con la documentación completa del proceso electoral;

"V. Remitir por conducto de la persona titular de la Secretaría Técnica a la Secretaría Ejecutiva del Consejo General, las actas relativas al cómputo distrital de la elección de diputaciones, para efectos de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional;

"VI. Remitir, por conducto del titular de la Secretaría Técnica, a la Secretaría Ejecutiva del Consejo General, las actas relativas al cómputo parcial de la elección de la gubernatura, para efectos de realizar el cómputo estatal;

"VII. Remitir a los Ayuntamientos las constancias de mayoría de las planillas respectivas, así como las constancias de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, para los efectos de publicación del Bando Solemne; y

"VIII. Enviar al Tribunal Electoral, los medios de impugnación que se hubieran interpuesto y la documentación relativa, cuando proceda."

"Artículo 125. Los titulares de las presidencias de los Consejos Distritales y Municipales publicarán en el exterior de sus locales, al término del cómputo respectivo, los resultados de la elección y una copia de la declaratoria de validez de la elección de que se trate.

"El Instituto Electoral deberá garantizar el cumplimiento de la cadena de custodia del material electoral, desde la conclusión del escrutinio y cómputo practicado en las mesas directivas de casilla y hasta la conclusión del proceso electoral, a efecto de que se impida cualquier tipo de alteración.

"Las candidaturas o fórmulas que hayan obtenido el triunfo en el cómputo distrital o municipal y a quienes los citados órganos electorales expidan constancia de mayoría, la presentarán ante el Consejo General para su registro.

"La vigilancia del cumplimiento de la cadena de custodia es obligación y responsabilidad solidaria del Consejo General y del Consejo municipal o distrital correspondiente."



taciones por el principio de representación proporcional y al cómputo estatal de la elección de la gubernatura, en ese orden; procedimiento que se regula en los artículos 126 a 129 de la LEEQ.²³¹

515. De lo anterior, es posible extraer que la declaración de validez de una elección, así como la expedición de las constancias de mayoría, no operan en un vacío, sino que son el resultado de una sucesión de actos distintos, llevados a cabo conforme a las formalidades de la LEEQ. Más aún, cuando conforme con lo dispuesto por los artículos 57, 81 y 82, de la LEEQ es posible advertir que el Consejo General es el encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y a su vez, los Consejos Distritales y Municipales intervendrán en la preparación, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales en sus respectivos distritos y Municipios.²³²

516. En esta misma línea argumentativa, cabe resaltar que el artículo 14 del ordenamiento, especifica los requisitos "para ser postulado y, **en su caso,**

²³¹ **Artículo 126.** Una vez concluidos los cómputos en los Consejos Distritales y Municipales y recibidas las actas respectivas en la Secretaría Ejecutiva, el Consejo General celebrará sesión para proceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y al cómputo estatal de la elección de la gubernatura, en ese orden. ...

"2. El cómputo y recuento administrativo de la elección de la gubernatura, se sujetará a las siguientes disposiciones:

"I. El cómputo atenderá las siguientes reglas:

"a) Se tomará nota de los resultados que consten en cada una de las actas de cómputos parciales de la elección y las casillas especiales, constituyendo la suma de los mismos el cómputo estatal.

"b) La suma de los resultados obtenidos, constituirá el cómputo estatal de la elección de la gubernatura.

"c) Constarán en el acta de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieron durante la misma y se hará la declaratoria de validez de la elección de la gubernatura.

"d) Al término de la sesión, el Consejo General expedirá la constancia de mayoría a la persona que haya resultado electa."

Artículo 127. En la misma sesión prevista en el artículo anterior, el Consejo General procederá a realizar el cómputo de la votación para la asignación de diputaciones según el principio de representación proporcional. ..."

²³² **Artículo 82.** Es competencia de los consejos municipales electorales:

"I. Vigilar la aplicación y cumplimiento de las normas de esta ley y los acuerdos que emita el Consejo

General;

"II. Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones en sus respectivos Municipios; ..."



para ocupar cualquier cargo de elección popular".²³³ Esta porción normativa se puede interpretar como que los requisitos de elegibilidad previstos, no solamente atañen al registro de los candidatos, sino que también son relevantes para poder ocupar los cargos correspondientes, en el caso de triunfo en las elecciones.

517. Así pues, de una lectura sistemática de la ley, y contrario a lo que aduce el accionante, no se desprende que las autoridades electorales puedan

²³³ **Artículo 14.** Son requisitos para ser postulado y, en su caso, para ocupar cualquier cargo de elección popular, los siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos;

"II. Estar inscrito en el Padrón Electoral;

"III. Tener residencia efectiva en el Estado, para el caso de diputaciones, de cuando menos tres años anteriores a la fecha de la elección y para el caso de la gubernatura, de cinco años. Para el caso de miembros del Ayuntamiento, tener una residencia efectiva en el Municipio mínima de tres años;

"IV. No ser militar en servicio activo o contar con mando en los cuerpos policíacos;

"V. No ser titular de la presidencia municipal, ni ser titular de ninguno de los organismos a los que la Constitución Local otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, estatal o municipal, a menos que se separe de sus funciones, mediante licencia o renuncia en los términos de ley, por lo menos noventa días naturales antes del día de la elección. Con independencia al cargo que se postulen, las y los diputados no requerirán separarse de sus funciones; así mismo las y los síndicos y las y los regidores tampoco requerirán separarse de sus funciones a menos de que contiendan al cargo de titular de la presidencia municipal, para lo cual deberán pedir licencia los términos de la presente fracción;

"VI. No desempeñarse como Magistrado del Tribunal Electoral, como consejero electoral, titular de la Secretaría Ejecutiva o director ejecutivo del instituto, ni pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que, en cualquier caso, se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

"VII. No ser ministro de algún culto religioso; y

"VIII. No haber sido condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, en el último año antes del día de la elección.

"Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del Estado migrantes que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección, por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental.

"Para efectos de lo previsto en la fracción V del presente artículo, las candidaturas postuladas deberán manifestar por escrito, bajo protesta de decir verdad, que cumplen con el requisito citado y, en su caso, podrán reincorporarse a sus funciones, después del día de la elección, en términos de esta ley."



obviar que las elecciones locales cumplan con los requisitos constitucionales y legales pertinentes, o que los candidatos no cumplan con los requisitos de elegibilidad, previo a la emisión de la declaración de validez y las respectivas constancias de mayoría. Lo anterior, sin que exista una obligación que constriña al legislador local a replicar textualmente el contenido sobre lo que la LGIPE dispone para las elecciones federales.

518. En ese sentido, lo procedente **es reconocer la validez de los artículos 116, fracciones I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, incisos b) y c), y 126, numeral 2, fracción I, incisos c) y d), de la LEEQ.**

Tema 18. Valores para asignar diputaciones por el principio de representación proporcional

519. En su **décimo séptimo concepto de invalidez**,²³⁴ el partido político promovente impugna la validez del artículo 128 de la LEEQ, porque en la fórmula de asignación para la determinación de diputaciones plurinominales después de la asignación directa por porcentaje mínimo toma como base la votación obtenida por cada partido político, lo que implica una doble contabilidad de sufragios porque: *i)* a los partidos políticos que ganan la elección de mayoría relativa no se les descuenta esa votación para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y *ii)* no se deducen los votos utilizados para la asignación de la diputación plurinomial de la primera ronda.²³⁵

²³⁴ **Precisión de las normas impugnadas:** A pesar de que el actor señala solamente los párrafos tercero, sexto y octavo del artículo 128 como reclamados, en virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, al advertir que el reclamo relativo se formula por lo que hace a la fórmula de asignación por el principio de representación proporcional, se tendrá por impugnado el artículo en su totalidad.

²³⁵ **Artículo 128.** Para los efectos de esta ley, se entiende por fórmula de asignación, el conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos que deben observarse para la asignación de diputaciones según el principio de representación proporcional.

"En todas y cada una de las asignaciones se deberán observar los límites de subrepresentación y sobrerrepresentación.

"La fórmula de asignación para la determinación de diputaciones según el principio de representación proporcional, una vez hecha la primera asignación con base en el mínimo del tres por ciento del total de la votación válida emitida, se integra con los elementos siguientes:

"I. Votación obtenida por cada partido;

"II. Votación estatal emitida;



520. Asimismo, considera que la definición de **votación estatal emitida** es inconstitucional, pues no concuerda con la base de **votación depurada** que este Alto Tribunal ha definido que debe utilizarse para la fórmula de distribución de escaños tomando como referencia el artículo 116, fracción II, párrafo tercero.

521. Lo anterior, porque para calcular la "votación estatal emitida" el legislador local deduce la votación de los partidos políticos que no hayan alcanzado el 3% de la votación total emitida, siendo que lo correcto es deducir el 3% de la votación válida emitida y, además, deduce los votos de los partidos políticos que no hayan alcanzado algún triunfo en un distrito uninominal, lo cual distorsiona la representatividad del órgano.

522. Para dar respuesta a los planteamientos formulados por Morena, se estudiarán, en primer lugar, los argumentos relativos a la doble contabilización de votos en el cálculo del resultante de asignación (18.1), y posteriormente, lo concerniente a la definición de la votación estatal emitida (18.2).

Tema 18.1. Sobre el cálculo del resultante de asignación

523. Respecto del primer planteamiento, el partido político considera que la fórmula prevista en el párrafo octavo del artículo impugnado propicia la doble

"III. Curules por asignar; y

"IV. Resultante de asignación, que se compondrá de:

"a) Resultado de enteros.

"b) Resultado de diferencial de representación.

"Se entiende por votación total emitida, la suma de todos los votos totales depositados en las urnas.

"Por votación válida emitida, se entiende la resultante de deducir de la votación total emitida en el Estado, los votos nulos obtenidos y los votos de candidaturas no registradas.

"Por votación Estatal emitida, se entiende la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidaturas independientes, los votos nulos, los votos de candidaturas no registradas y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal.

"Curules por asignar, se entiende como el número de aquellas que no han sido repartidas.

"Por resultante de asignación, se entiende el resultado de multiplicar la votación obtenida por cada partido, por las curules por asignar, dividiendo el resultado entre el número que resulte de restar a la votación estatal emitida, los votos de aquellos partidos que hayan obtenido el máximo de diputaciones permitidas.

"Una vez obtenido el resultante de asignación, se entenderá que la parte entera forma el resultado de enteros y la parte fraccionaria, el diferencial de representación proporcional."



contabilización de votos porque toma la "votación obtenida por cada partido" sin descontar los votos que hayan sido utilizados para obtener los triunfos de mayoría relativa, ni los votos que hayan sido utilizados por la diputación de primera asignación, es decir, la que le corresponde a cada partido por haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida.

524. Este Tribunal Pleno considera que es **infundado** el argumento por el cual el partido político sugiere que, para calcular la "votación obtenida por cada partido" en la fórmula de asignación, deberían descontarse los votos de los partidos que hayan obtenido triunfos en mayoría relativa, pues no es cierto que ello viole el principio de un voto por ciudadano, o que, implique una doble contabilización de votos.

525. Este Tribunal Pleno se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre las características de nuestro sistema electoral y, en particular, respecto de su carácter mixto, esto es, que conjuga los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la elección de ciertos cargos públicos, como las diputaciones locales. De manera relevante para este caso, se retoman algunas de las consideraciones expresadas en la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015,²³⁶ en relación con ambos conceptos.

526. En síntesis, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las diputaciones a la candidatura que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada uno de los distritos electorales uninominales en los que se divide la entidad federativa en cuestión. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. El término "uninominal" significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que

²³⁶ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis. Las consideraciones ahí desarrolladas fueron en parte retomadas de las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, fallada por este Tribunal Pleno el veinticinco de octubre de dos mil diez; 26/2011 y su acumulada 27/2011, fallada por este Tribunal Pleno el primero de diciembre de dos mil once; y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta por este Tribunal Pleno el treinta y uno de octubre de dos mil doce.



participa y el acreedor de la constancia de mayoría y validez de la elección será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

527. Por su parte, la representación proporcional es el principio de asignación de diputaciones por medio del cual se atribuye a cada partido político un número de diputaciones proporcional al número de votos emitidos en su favor en una circunscripción plurinominal, que se eligen a partir de listas de candidaturas que registra cada partido político para ese efecto. El objeto de este principio, ha dicho este Alto Tribunal, es procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, entre otras cosas, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple y de esta forma, hacer prevalecer el pluralismo.

528. Ahora bien, en un sistema mixto como el nuestro, se aplican ambos principios. En nuestro sistema la ciudadanía emite un solo voto que se contabiliza para la elección de un diputado por mayoría relativa y, asimismo, para un partido político a través de listas de representación proporcional. De esa manera, los partidos deben presentar candidatos en los distritos electorales uninominales y listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

529. Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se prevé la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en los términos que señalen las leyes locales y, a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, aunque se mantiene la libertad de configuración normativa referida, se sujeta su ejercicio a ciertas bases, con la fijación de reglas y límites de sobre y sub representación.

530. Del precepto constitucional citado, se desprenden las siguientes bases relevantes para esta resolución:

- **Obligación de incorporar en la legislación estatal los principios de mayoría relativa y representación proporcional y libertad de configuración normativa.** Los Congresos de los Estados deben integrarse por diputados elec-



tos conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

- **Límite de sobrerrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento.

- **Excepción al límite de sobrerrepresentación.** Esta diferencia puede ser mayor si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido.

- **Límite de sub representación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento.

531. Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno estima que el argumento del partido político es **infundado**, porque el voto de la ciudadanía en la elección de diputaciones locales sirve a dos propósitos: elegir a un candidato de mayoría relativa y ser contabilizado para un partido político de manera que le sean asignadas las diputaciones que, de la manera más fiel posible, dentro de los límites de sobre y sub representación, representen su fuerza electoral en una circunscripción plurinominal. Esto es, ambos principios electivos se perfeccionan mediante un mismo sufragio, aun cuando sirven a propósitos constitucionales completamente distintos.

532. Tal como recientemente se reiteró en la contradicción de tesis 275/2015,²³⁷ el derecho al voto activo previsto en la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal comprende la emisión del sufragio bajo los dos principios electivos contemplados en la fracción II del artículo 116. Este derecho fundamental protege, en pocas palabras, la elección de legisladores locales tanto de mayoría relativa, como de representación proporcional.

²³⁷ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve.



533. Por tanto, si se dejaran de contabilizar en la asignación diputaciones de representación proporcional de un partido político los votos que le hayan dado la victoria en algún distrito uninominal, se violaría el derecho al voto activo de la ciudadanía en la elección por ese principio. Es decir, se estaría privando a algunos ciudadanos de que su voto tuviera todos sus efectos constitucionales, mientras que a otros sí se les permitiría participar en las elecciones por ambos principios.

534. Los propios límites de sobre y sub representación que rigen la integración de los Congresos Locales obligan a que se observe la votación obtenida por cada partido político en la elección para la asignación de diputaciones, sin que pueda haber una discrepancia significativa entre su fuerza electoral y su representación en el Congreso Local. Por tanto, dejar de contabilizar la votación de los partidos políticos en los distritos uninominales donde hubieran ganado la elección, terminaría por crear una clara distorsión entre la presencia electoral de un partido político en el territorio y las diputaciones que finalmente le fueran asignadas, pues la base para la asignación sería inexacta. De ahí que no asista razón al promovente.

Tema 18.2. Definición de votación estatal emitida

535. Este Tribunal Pleno estima que los argumentos planteados por Morena en relación con la definición de "votación estatal emitida" de la LEEQ, son **parcialmente fundados**.

536. Para explicarlo, es necesario recuperar la interpretación que esta Suprema Corte ha hecho del artículo 116, fracción II, tercer párrafo,²³⁸ de la Constitución Federal, en lo relativo a los límites de representación de los partidos en

²³⁸ "Artículo 116. ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"II. ...

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que



el órgano Legislativo Local, y su fracción IV, inciso f),²³⁹ en lo relativo a la representatividad mínima de los partidos, para conservar su votación.

537. En la acción de inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017,²⁴⁰ se retomaron las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015²⁴¹ así como la acción 55/2016²⁴² para conjugar y definir "votación estatal válida emitida", y este Tribunal Pleno determinó lo siguiente:

- De los precedentes citados, se advierte que esta Suprema Corte ha venido construyendo una línea jurisprudencial conforme a la cual el artículo 116 de la Constitución Federal establece distintos parámetros para determinar los porcentajes de votación requeridos en las diversas etapas que integran el sistema de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a nivel local.

- Así, en la fracción II se establece como base para verificar los límites de sobre y sub representación de los partidos políticos, la votación emitida, respecto de la cual hemos dicho que debe ser la misma que se utilice para la aplicación de la fórmula de distribución de curules.

representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

²³⁹ "Artículo 116. ...

"IV. ...

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

²⁴⁰ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

²⁴¹ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de octubre de dos mil quince.

²⁴² Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis.



• En cambio, la fracción IV, inciso f), segundo párrafo, precisa que la representatividad mínima que permite a los partidos políticos conservar su registro se acredita con la obtención del tres por ciento de la votación válida, la cual hemos sostenido que debe ser la misma para determinar qué partidos políticos tendrán acceso a diputaciones de representación proporcional.²⁴³

538. En ese sentido, para aterrizar las exigencias del artículo 116, fracciones II y IV, inciso f), de la Constitución Federal, se estableció, al tenor literal, lo siguiente:

i. Para determinar qué partidos tienen derecho a diputaciones de representación proporcional, la base que debe tomarse en cuenta es la votación válida prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), que es una votación semidepurada en la que a la votación total se le sustraen los votos nulos y a favor de candidatos no registrados;

ii. Para la aplicación de la fórmula de distribución de escaños, la base debe ser la votación emitida prevista en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que es una votación depurada a la que, adicionalmente a los votos nulos y a favor de candidatos no registrados, se le sustraen los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el umbral y los votos a favor de candidatos independientes; y

iii. Sobre esta última base deben calcularse los límites a la sub y sobre-representación.²⁴⁴

539. Ahora bien, el artículo 128 de la LEEQ, en su sexto párrafo, establece que, para efectos de la asignación de diputaciones bajo el principio de representación proporcional, la votación estatal emitida se define de la siguiente manera: "la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha vota-

²⁴³ Páginas 74 y 75, de la sentencia.

²⁴⁴ *Ibíd.* páginas 76 y 77.



ción, los votos emitidos para candidaturas independientes, los votos nulos, los votos de candidaturas no registradas y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal."

540. El partido actor sostiene que la definición de "votación estatal emitida" de la LEEQ, es errónea, pues altera la aplicación de la fórmula de asignación de escaños de la siguiente manera:

- Resta los votos de aquellos partidos que **no** hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal, con lo que se altera el cálculo. En realidad, se deberían restar los votos que ya fueron utilizados antes.

- Resta de la votación total emitida "los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento **de dicha votación**" (es decir, de la votación total emitida). Sin embargo, para obtener una base depurada conforme a los criterios de este Alto Tribunal, este elemento debería hacer referencia a los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de **la votación válida emitida**.

(1) Sobre la deducción de los votos para candidatos que no hayan alcanzado triunfo en algún distrito uninominal.

541. En primer lugar, le asiste razón en considerar que restar los votos de candidatos que "no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal" introduce distorsiones al cálculo, y, en última instancia, frustraría el propósito de prever escaños bajo el principio de representación proporcional.

542. En efecto, de los precedentes antes reseñados, se extrae que la votación emitida (la depurada, que sirve para determinar la distribución de escaños bajo el principio de representación proporcional), se obtiene de restar de la votación total, lo siguiente:

- Los votos nulos
- Los votos a favor de candidatos no registrados



- Los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el umbral; y
- Los votos a favor de candidatos independientes

543. El objetivo, como ha establecido este Alto Tribunal, es lograr una base de votación que realmente refleje la representatividad de cada partido, por lo cual además de los votos que no son eficaces, se depuran los votos de quienes, por cuestiones diversas, no tendrán acceso a curules bajo el principio de representación proporcional.

544. Así pues, si lo que se busca es integrar un órgano que procure equidad entre curules y la cantidad de votos obtenidos para cada partido, al eliminar los votos de los candidatos que **no** hayan obtenido un triunfo en los distritos uninominales (pero que, en todo caso, pertenezcan a partidos que hayan superado el umbral de votación requerida), se restaría un elemento fundamental para dicho cómputo, distorsionando la base del cálculo.

545. Lo anterior, sin que se deban restar los votos ya contabilizados, por las mismas razones que se desprenden del apartado anterior.

546. En ese sentido, procede **declarar la invalidez del sexto párrafo del artículo 128, en su porción normativa "y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal."**

(2) Sobre la deducción a la votación total emitida, de los votos de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, para el cálculo de la votación estatal emitida.

547. Por otro lado, le asiste razón en considerar que, al definir los elementos para calcular la votación estatal emitida de la porción normativa "deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación", se desprende un posible significado que es contrario al parámetro de regularidad fijado por esta Corte para, en



última instancia, obtener la votación depurada que debe ser base para la distribución de escaños.

548. Reiterando, uno de los elementos adicionales a restar a la votación semidepurada, para obtener la votación depurada, además de los votos a favor de los candidatos independientes, son **los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el umbral**.

549. Este último requisito hace referencia a los partidos que no alcanzaron la votación suficiente para conservar su registro. En términos de los requisitos de la Constitución Federal, ello se tendría que calcular en función de la "votación válida emitida".

550. Así pues, de manera literal, de la porción normativa señalada se podría entender que, para calcular la votación estatal efectiva, hay que restar los votos de los partidos que no obtuvieron el tres por ciento de la votación total. Este significado no es conforme con las exigencias definidas por esta Corte para el cálculo de la votación estatal emitida, pues presenta el riesgo de dejar de contabilizar votos que deberían ser eficaces para la asignación por representación proporcional.

551. Ahora bien, si para el cálculo de la votación estatal emitida, uno de los valores a restar es el correspondiente a los votos de los partidos políticos que no alcanzaron el umbral, y éste, por definición constitucional es indisociable de la "votación válida",²⁴⁵ entonces, es posible *determinar* que cuando el artículo 128 de la LEEQ establece que para calcular la votación estatal emitida "se entiende la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento **de dicha** votación ...", la porción "dicha votación" **debe interpretarse** como haciendo referencia a la votación válida emitida y no a la total.

²⁴⁵ Lo cual es coherente con la LEEQ, pues de una lectura de la ley en su integridad, se desprende que en el artículo 151, fracción II, detalla que perderán su registro, entre otros, los partidos que no obtengan "en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para la gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos".



552. En ese sentido, no ha lugar a invalidar esta porción normativa de la definición de votación estatal emitida, **mientras se entienda que, por la deducción de la votación total emitida, de los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de "dicha votación", esta última porción necesariamente hace referencia a la votación válida emitida.**²⁴⁶

553. Similares consideraciones fueron adoptadas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2016, al reconocer la validez de una norma de la Constitución de Nayarit,²⁴⁷ que por su parte, regulaba los requisitos de acceso a la asignación de los curules bajo el principio de representación proporcional. Ahí se dijo que **era posible interpretar la porción normativa de la Constitución de Nayarit de manera conforme**, en los siguientes términos:

"En consecuencia, cuando la norma controvertida determina que todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de la votación total, tendrá derecho a que le sean asignados diputados de representación proporcional, *debe entenderse* en el sentido de que sólo se tomarán en cuenta, para los efectos de la aplicación de este precepto, los votos que tuvieron efectividad para elegir a los diputados de mayoría relativa, lo cual implica excluir los votos nulos y los de los candidatos no registrados, pues este tipo de sufragios tampoco son eficaces para realizar el cómputo ni a favor o ni en contra de candidato alguno a diputado en los distritos uninominales."²⁴⁸

²⁴⁶ Aquí conviene traer a cuenta que la ley **abrogada**, la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada el primero de junio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado, replicaba exactamente el mismo sistema en el artículo 130.

²⁴⁷ A tenor literal, la norma que se estudió en el asunto citado, reproducida en la parte relevante, es la siguiente:

"Artículo 27. Para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se observarán las disposiciones que establezcan la ley y las siguientes bases: "...

"II. Los partidos políticos que hayan obtenido un mínimo de tres por ciento de la votación total, tendrán derecho a la asignación."

²⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 55/2016, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, párrafo 133.



554. Sin advertir vicios adicionales en el sistema de asignación para la determinación de diputaciones plurinominales, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 128 de la LEEQ**, con excepción de la porción normativa **"y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal", del sexto párrafo del artículo impugnado, que se declara inválido**, y en el entendido que cuando el artículo, en su párrafo sexto, dispone "deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de *dicha votación*", por *dicha votación* debe entenderse la votación válida emitida, en los términos apuntados previamente.

Tema 19. Regulación de coaliciones y obligación de contar con anuencia de las dirigencias locales y nacionales para la formación de coaliciones o de candidaturas comunes

555. En su **décimo noveno concepto de invalidez**,²⁴⁹ Morena plantea que el artículo 150 de la LEEQ, en sus porciones normativas "y coaliciones" y "local y nacional",²⁵⁰ es inconstitucional por contravenir lo dispuesto por los artículos 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 41, base I, párrafos segundo, tercero y cuarto, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal.

556. Por un lado, Morena considera que la entidad federativa carece de competencia para regular las coaliciones, tal como se desprende del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), en materia político-electoral, de dos mil catorce, que prevé que la ley general encargada de regular los partidos políticos nacionales y locales es el ordenamiento llamado a establecer el sistema de participación electoral de los partidos a través de coaliciones. La invasión competencial aludida traería como consecuencia una vulneración al principio de

²⁴⁹ **Precisión de las normas impugnadas:** Se tienen por impugnadas las porciones normativas "y coaliciones", así como "local y nacional", porque sólo existen conceptos de invalidez formulados en contra de las mismas, y son las que fueron destacadas con subrayado por el promovente, correspondiendo con las que solicita invalidar.

²⁵⁰ **"Artículo 150.** Para el caso de candidaturas comunes y coaliciones, los partidos políticos deberán contar con la anuencia del órgano de dirección local y nacional competente." (Se subrayan las porciones normativas impugnadas)



legalidad y de certeza electoral, garantizado por los artículos 14, 16 y 116 de la Constitución.

557. La accionante considera que el artículo impugnado efectivamente regula la figura de coaliciones pues añade un requisito para su formación: contar con la anuencia de la dirección competente.

558. Por otro lado, la accionante considera que la condicionante reseñada, que obliga a contar con la anuencia tanto del órgano de dirección local como del órgano nacional, conculca la autodeterminación de los partidos políticos, constituyendo una forma de intromisión en sus asuntos internos, contraria a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional.

559. Este Tribunal Pleno considera **parcialmente fundado** el planteamiento hecho valer por la accionante.

560. En lo que concierne al argumento de incompetencia,²⁵¹ y como el Tribunal Pleno ha reiterado en precedentes,²⁵² la figura de las coaliciones resulta indisponible para las entidades federativas, cuya competencia residual quedó excluida mediante reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia electoral, con la adición de la fracción XXIX-U al artículo 73 y se dispuso, en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f) de ese decreto de reformas, que, a través de las mismas, se establecería un sistema único y uniforme.

561. En el caso concreto, el artículo 150 dispone que, para el caso de las candidaturas y las coaliciones, los partidos deberán contar con la anuen-

²⁵¹ Véase *supra*, Tema 14.

²⁵² Entre los que destaca la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014 y 20/2014, falladas por este Tribunal Pleno en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, posteriormente reiteradas en las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, fallada por este Tribunal Pleno el nueve de junio de dos mil quince y 71/2018 y su acumulada 75/2018, fallada por este Tribunal Pleno el siete de octubre de dos mil diecinueve.



cia, tanto del órgano de dirección local, como del órgano de dirección nacional.

562. Al regular uno de los requisitos de conformación de coaliciones, es claro que el legislador local invade la competencia del Congreso de la Unión para establecer un sistema único y uniforme. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el precepto impugnado, al exigir la autorización del órgano de la dirección local de manera adicional a la anuencia del órgano de dirección nacional, excede lo dispuesto por la LGPP, respecto de la formación de coaliciones.²⁵³

563. Por lo anterior, debe declararse la invalidez de la porción normativa "**y coaliciones**" del artículo 150 de la LEEQ.

564. Ahora bien, por lo que hace al caso de las candidaturas comunes, que deberán contar con la anuencia de sus dirigencias nacionales y locales, el argumento de la accionante es **infundado**.

565. Al respecto, conviene traer a cuenta lo resuelto por este tribunal en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.²⁵⁴ Al igual que en el caso concreto, en aquella ocasión el artículo impugnado establecía la exigencia de aprobación por parte de las dirigencias nacionales y locales para la participación bajo la modalidad de candidaturas comunes,²⁵⁵ y en contra del mismo, se planteaba una violación al derecho de

²⁵³ "Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos: ...

"f) Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos, en los términos de esta ley y las leyes federales o locales aplicables; ..."

²⁵⁴ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión pública de dos de octubre de dos mil catorce.

²⁵⁵ "Artículo 109. Los partidos políticos podrán en, una proporción menor al veinticinco por ciento de la coalición flexible, postular candidatos comunes a los diversos cargos de elección popular, bajo las siguientes bases: ...

"Los partidos políticos deberán acreditar, que sus dirigencias nacionales y locales aprobaron participar bajo la modalidad de candidaturas comunes." (Énfasis añadido)



autodeterminación de los partidos políticos. Por lo anterior, resultan aplicables las mismas consideraciones.

566. Al resolver la impugnación planteada, el Tribunal Pleno recurrió a la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas 24/2014, 25/2014, 27/2014 y 29/2014,²⁵⁶ y afirmó que, de los artículos 41, base I, penúltimo párrafo,²⁵⁷ y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal se desprende un reconocimiento de la libertad auto-organizativa de los partidos políticos, al disponer que las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución Federal, las leyes generales y las Constituciones y leyes locales. Los principios de auto-conformación y auto-organización, se dijo, garantizan que los partidos políticos cuenten con un amplio margen de actuación en lo concerniente a su régimen interior, esto es, que cuenten con la posibilidad de decidir en todos y cada uno de los rubros internos que les correspondan.

567. No obstante la garantía institucional de la que gozan los partidos políticos, existen limitantes a su ejercicio, pues de la propia Constitución Federal se desprende que las autoridades electorales podrán intervenir en la vida interna de los partidos políticos, previéndose como condición que esta institución esté contemplada en ley.

568. Así, aun cuando los partidos políticos pueden operar bajo un amplio margen de libertad, no debe perderse de vista que dichos institutos son asocia-

²⁵⁶ Fallada por este Tribunal Pleno el nueve de septiembre de dos mil catorce. En lo que hace a su relación con el presente asunto, se reconoció la validez del artículo 23, párrafo 1, inciso f) de la LGPP, impugnado en la acción de inconstitucionalidad 25/2015. El mismo establecía que la formación de coaliciones, frentes y fusiones, debía ser aprobada por el órgano de dirección nacional. Se consideró que este requisito: "resulta razonable, dada la relevancia de celebrar un convenio por virtud del cual el partido se asocia para intervenir en el proceso electoral bajo alguna de las modalidades señaladas, condicionando los derechos político-electorales de sus militantes (p. 100)".

²⁵⁷ **Artículo 41.** ...

"I. ...

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley."



ciones al servicio de la sociedad, pues constituyen el instrumento para que los ciudadanos tengan una eficaz participación en el proceso de conformación política de los órganos democráticos.²⁵⁸

569. En este orden de ideas, los incisos b), c), d) y e) de la fracción I del artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal de febrero de dos mil catorce,²⁵⁹ establecen que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales debe establecer, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria; los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos; los contenidos mínimos de sus documentos básicos; y, los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones.

570. Asimismo, el título tercero, denominado "De la organización interna de los partidos políticos" de la LGPP, desarrolla las disposiciones destacadas del transitorio en comento y establece las bases mínimas a las que deberán sujetarse los partidos.

571. De acuerdo con tales argumentos, el precepto impugnado resulta razonable al exigir que la decisión de formar candidaturas comunes sea

²⁵⁸ Estas consideraciones se sostuvieron en las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010 y 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012.

²⁵⁹ **"Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...

"b) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria;

"c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos;

"d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;

"e) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones."



aprobada por los órganos de dirección nacional y local de los partidos políticos, en atención a la relevancia de que los partidos políticos participen en esa modalidad pues esto condiciona los derechos político electorales de sus militantes; y, son los órganos de dirección nacional o local, como máximas autoridades dentro de los partidos políticos los que deben adoptar esa decisión, de acuerdo con los intereses y estrategias del propio instituto político.

572. En consecuencia, **debe reconocerse la validez del artículo 150 de la LEEQ, en su porción normativa "local y nacional", y declarar la invalidez de la porción normativa "y coaliciones"**, que se declara inválida por las razones expresadas en este apartado.

Tema 20. Sustitución de candidaturas

573. En su **vigésimo concepto de invalidez**, Morena impugna el artículo 206, párrafo quinto, de la LEEQ, que prevé que, en casos de renuncia, no procederá la sustitución de candidaturas dentro de los treinta y cinco días anteriores a la elección. También, controvierte el cuarto párrafo del artículo 209, por disponer que, si la integración de una planilla de Ayuntamiento queda incompleta, se cancelará su registro.²⁶⁰

574. El accionante argumenta que la negativa de conceder la sustitución de las candidaturas cuando la renuncia se presente dentro de los treinta y cinco días previos a la elección es una restricción excesiva al derecho de poder ser votado. Sostiene que, aunque el fin pudiera ser legítimo, hay medidas menos lesivas. También, estima que el plazo de treinta y cinco días no es proporcional, considerando la normativa de la LEEQ en relación con las boletas electorales y sobre la duración de las campañas.

²⁶⁰ "Artículo 206. ...

"En caso de renuncia, la sustitución no procederá cuando se presente dentro de los treinta y cinco días anteriores al de la elección."

"Artículo 209. ...

"Si la integración de una planilla de Ayuntamiento queda incompleta, se cancelará su registro."



575. Por otro lado, sostiene que la cancelación del registro de las planillas de Ayuntamiento por quedar incompletas lesiona el derecho de todos los demás integrantes para poder ser votados en condiciones de igualdad. Lo anterior, pues basta con una dimisión, sea de buena fe o dolosa, para impedirles participar en el proceso electoral. Y, paralelamente, ello representa una afectación al derecho al voto de la ciudadanía, ya que no estarían en condiciones de escoger a esa planilla.

576. Asimismo, argumenta que ambos casos son violaciones al artículo 14 constitucional, pues sin previo juicio se les priva a los candidatos propuestos como sustitutos y a los candidatos independientes de participar en el proceso electoral. Además, caracteriza los supuestos previstos por ambos preceptos como sanciones trascendentes.

577. Para dar respuesta a los planteamientos del accionante, este Tribunal Pleno estudiará en primer lugar lo relativo a la imposibilidad de sustitución de candidaturas en los treinta y cinco días previos a la elección (20.1), y posteriormente, la cancelación del registro a las planillas de Ayuntamiento que queden incompletas (20.2).

Tema 20.1. Limitación a la sustitución de las candidaturas por renuncia.

578. El actor argumenta que la medida prevista en el artículo 206, quinto párrafo, de la LEEQ, restringe de manera desproporcionada los derechos constitucionales previstos en el artículo 35, fracciones I y II, a votar y ser votado.²⁶¹ Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que los argumentos esgrimidos por el actor son **infundados**.

²⁶¹ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación."



579. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017,²⁶² el Pleno de este Alto Tribunal se enfrentó a un problema jurídico idéntico, que lo llevó a reconocer la validez de una disposición del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, que impedía la sustitución de candidatos por renuncia, cuando ésta se presentaba veinte días antes de la elección.²⁶³

580. Luego de precisar que el precepto reclamado sólo se refería a los casos en los que el candidato postulado por un partido renunciara, se estableció lo siguiente:

- El plazo referido no opera como una condicionante para que la renuncia del candidato surta plenos efectos, pues como se reitera, la norma impugnada no desconoce el derecho de todo candidato de poder renunciar en cualquier momento a su postulación. Lo que en todo caso se limita es la posibilidad del partido político que postuló al referido candidato, para solicitar su sustitución al órgano electoral local.²⁶⁴

- Debe decirse que dicho precepto resulta idóneo y proporcional, puesto que por un lado evita privar al partido político de su derecho a participar en la contienda electoral como consecuencia de la sola voluntad del candidato al renunciar a su postulación, pero además, garantiza que esta oportunidad que se brinda al partido político a través de la sustitución del candidato, no transgrede el resto de principios constitucionales que concurren en dicho supuesto.²⁶⁵

²⁶² Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete.

²⁶³ El artículo impugnado en la acción citada, transcrito en la parte relevante, fue el siguiente:

"Artículo 190.

"1. Para la sustitución de candidatos, los Partidos Políticos lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones: ...

"III. En los casos de renuncia del candidato, la sustitución podrá realizarse siempre que ésta se presente a más tardar 20 días antes de la elección. En este caso el candidato deberá notificar al partido político que lo registró, para que proceda a su sustitución, sujetándose a lo dispuesto por este Código para el registro de candidatos."

²⁶⁴ Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, párrafo 377.

²⁶⁵ *Ibíd.*, párrafo 378.



- El hecho de que se exija que el partido político presente su solicitud de sustitución al menos veinte días antes de la elección, pretende garantizar un mínimo de tiempo para que la autoridad pueda llevar a cabo los trámites necesarios para el registro del candidato, para que éste cuente con un tiempo mínimo que le permita competir en términos equitativos en la contienda electoral y principalmente, para garantizar que exista al menos un periodo de tiempo suficiente para hacer del conocimiento de la ciudadanía quiénes son los candidatos que aspiran a determinado cargo de elección popular, cuáles son sus propuestas y qué opción es la que más les convence para efecto de otorgar su voto.²⁶⁶

581. Para este Tribunal Pleno, son aplicables las consideraciones del precedente citado al caso presente. Lo anterior, sin perjuicio de que el artículo 206, quinto párrafo, de la LEEQ prevé que no se podrá sustituir a un candidato que haya renunciado treinta y cinco días antes de la elección (a diferencia del artículo de la legislación electoral de Chiapas, que era de veinte días), por las razones que a continuación se desarrollan.

582. De una lectura integral del artículo 206 de la LEEQ se desprende que hay distintos supuestos para la sustitución de candidaturas una vez fenecido el plazo para el registro de candidatos: la renuncia, el fallecimiento, la inhabilitación o por incapacidad por resolución administrativa y judicial (artículo 206, cuarto párrafo). De entre los supuestos anteriores, el quinto párrafo (reclamado en la presente acción) sólo señala a la renuncia como supuesto en el que no procede la sustitución dentro de los treinta y cinco días anteriores a la elección.

583. La renuncia de los candidatos, cabe resaltar, es el único caso de entre los mencionados que no es excepcional, pues es un acto potestativo del interesado. En efecto, la LEEQ prevé mecanismos específicos para la presentación y la ratificación de tal acto, con el fin de cerciorarse de la voluntad de quien presenta la renuncia.²⁶⁷

²⁶⁶ *Ibíd.*, párrafo 379.

²⁶⁷ **Artículo 207.** En caso de renuncia de alguna persona aspirante a candidatura independiente o candidatura, se observará lo siguiente:

"I. Cuando la renuncia sea presentada por la persona aspirante o candidata, en el acto deberá ratificarla ante el órgano electoral competente y éste lo hará del conocimiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al partido político, coalición o representación de la planilla o fórmula de candidaturas independientes que solicitó su registro para que proceda, en su caso, a la sustitución; y



584. Ahora bien, sobre este punto, cabe recordar que el artículo 116 constitucional, fracción IV, incisos e), j), k) y p) establece la obligación de las entidades de garantizar en sus leyes locales, entre otras cosas, que los partidos políticos tengan reconocido el derecho para registrar candidatos y el derecho de los ciudadanos a registrarse de forma independiente, así como de fijar reglas para las campañas electorales; todo, informado por los principios previstos en el inciso b) del mismo precepto: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.²⁶⁸

585. En ese sentido, es posible afirmar que, en lo relativo al registro y sustitución de candidatos –al estar íntimamente vinculado con lo primero–, existe libertad de configuración en favor de las entidades, que debe ejercerse sin contravenir los principios antes enunciados.

"II. Cuando la renuncia sea presentada por la persona facultada en el expediente de registro de candidaturas que corresponda, el órgano electoral deberá requerir a la persona aspirante o a la candidatura para que, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación personal, la ratifique y se proceda, en su caso, a la sustitución. Si no se ratifica, no surtirá efectos la renuncia."

²⁶⁸ "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; ...

"e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución. ...

"j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes; ...

"p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución."



586. Así pues, se estima que el precepto es razonable al tener como fin maximizar la certeza electoral sobre quiénes serán los candidatos en un proceso específico –particularmente, cuando la situación no obedece a casos excepcionales– y, en consonancia con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, representa un balance adecuado entre el derecho de los partidos políticos a participar en la contienda electoral y el respeto de los principios electorales aplicables al proceso. Sin que se advierta, además, que el plazo de treinta y cinco días previos,²⁶⁹ resulte irrazonable, a la luz de la duración y los fines de las campañas.²⁷⁰

²⁶⁹ Sobre este punto, como parámetro ilustrativo, cabe traer a colación que el artículo 241 de la LGIPE –en el título que regula los actos preparatorios de la elección federal– prevé la imposibilidad de sustitución por renuncia treinta días antes de las elecciones:

"Artículo 241.

"1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:

"a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta ley;

"b) Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. **En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección.** Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 267 de esta ley, y

"c) En los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por éste al Consejo General, se hará del conocimiento del partido político que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución."

²⁷⁰ **"Artículo 100.** Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral se atenderán las siguientes disposiciones:

"I. Por campaña electoral se entienden los actos o actividades llevados a cabo por los partidos políticos, coaliciones y las candidaturas para la obtención del voto.

"Tratándose de las elecciones de Ayuntamientos, en todos los instrumentos discursivos y propagandísticos relacionados con las campañas electorales, los partidos políticos, las coaliciones y sus candidaturas, así como las candidaturas independientes, deberán hacer énfasis en la conformación colegiada de la fórmula y del Gobierno Municipal;

"II. Son actos de campaña todos aquellos en que las candidaturas, dirigentes o representaciones acreditadas por los partidos políticos, se dirigen al electorado para promover sus candidaturas y obtener el voto; ..."

"Artículo 101. La campaña para la gubernatura dará inicio sesenta y tres días naturales anteriores al día de la elección. No deberá durar más de sesenta días.

"Las campañas para diputaciones y Ayuntamientos darán inicio cuarenta y ocho días naturales anteriores al día de la elección. No deberán durar más de cuarenta y cinco días."



587. Por otro lado, no se estima que el precepto reclamado represente una afectación para quienes pretenden sustituir a los candidatos, contraria al artículo 14 constitucional. Ello, pues no es posible afirmar que la renuncia de un candidato, treinta y cinco días antes de la elección, genere un derecho personal que pueda ser restringido.

588. Tampoco, como propone el actor, estamos frente a un supuesto que represente una pena inusitada o trascendente, en los términos del artículo 22 constitucional. Lo anterior, ya que el precepto no regula alguna consecuencia derivada de una actuación ilegal o irregular.²⁷¹ Más bien, delinea momentos que conforman el proceso electoral local en Querétaro, en pro de la certeza electoral.

589. Finalmente, tal como se estableció en el precedente, el argumento en relación con las reglas excepcionales aplicables a las boletas impresas, para el caso de sustituciones de candidaturas, no es suficiente para contrariar lo antes expuesto, porque "el hecho de que se prevea que las boletas no necesariamente deban ser reimpresas para los casos de pérdida de registro o sustitución de candidatos ... no quita que dicho supuesto busca remediar una situación excepcional, que se justifica en función de la celeridad que conlleva un proceso electoral pero que lleva inmerso el sacrificio del principio de certeza jurídica".²⁷²

590. Por tanto, lo procedente **es reconocer validez del artículo 206, quinto párrafo, de la LEEQ.**

²⁷¹ Un razonamiento similar en torno al artículo 22 se realizó al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, en las que se estudió la pérdida del derecho de acreditar representantes ante ciertas autoridades electorales por solicitud extemporánea. De manera textual, se estableció: "En este sentido, la pérdida del derecho a designar representantes ante tales órganos tampoco puede ser analizada como una sanción a la que le sea aplicable el artículo 22 constitucional, como lo propone Movimiento Ciudadano pues como ya lo hemos señalado "el plazo de ninguna manera resulta en una pena **ya que no es resultado de ningún tipo de conducta criminal o irregular**, los plazos en cualquier tipo de procedimiento se establecen para dotarlo de certeza y poder definir cuándo es que cada etapa precluye o concluye a efecto de pasar a una posterior, esto constituye la racionalidad jurídica de los mismos." (Énfasis añadido, p. 263)

²⁷² *Ibid.*, párrafo 384.



Tema 20.2. Cancelación del registro a planillas incompletas de Ayuntamiento

591. El actor, de igual manera, estima que la consecuencia de cancelar el registro a planillas incompletas de Ayuntamiento es desproporcionada, a la luz del derecho a ser votado. Este Tribunal Pleno estima que los argumentos esgrimidos por el actor son **infundados**.

592. Al respecto, el artículo 115 constitucional reconoce que el Municipio Libre es la base de división territorial de las entidades federativas, y cada uno será gobernado por un Ayuntamiento de **elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine**.²⁷³

593. La LEEQ, a su vez, prevé que el Ayuntamiento será el órgano colegiado, de elección popular directa, que gobierna a los Municipios, el cual se integrará por una persona titular de la presidencia municipal, dos sindicaturas y por el número de regidurías que se precisan en el artículo 20 del ordenamiento.²⁷⁴

²⁷³ **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:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

²⁷⁴ **Artículo 20.** Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por una persona titular de la presidencia municipal, dos sindicaturas y por el número de regidurías que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidurías de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Corregidora y El Marqués, habrá seis de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; en los de Cadereyta de Montes y Tequisquiapan, habrá cinco de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional; y en los demás habrá cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente."



594. Por lo que hace a su registro, el artículo 178 del ordenamiento establece, de manera categórica, que deben de presentarse planillas de manera completa.²⁷⁵ El artículo 209 de la LEEQ, que forma parte del capítulo que regula la sustitución de candidatos, en la porción normativa que impugna el accionante, establece que "si la integración de una planilla de Ayuntamiento queda incompleta, se cancelará su registro".²⁷⁶

595. A diferencia de lo que argumenta el partido actor, no es posible considerar que dicha porción normativa restrinja los derechos de votar y ser votado. Este precepto no impide, como tal, a los candidatos de una planilla de Ayuntamiento participar en una elección. Lo anterior, pues solamente establece una consecuencia para que, sea por una cuestión fáctica o jurídica, la planilla interesada no logre subsanar esa situación de manera previa a la elección.

596. En efecto, en virtud del principio de certeza electoral, es imperante que los ciudadanos conozcan a todos los candidatos que conforman una planilla de Ayuntamiento, para estar en aptitud de ejercer el voto informado.

597. Ahora bien, por las mismas razones que se expresaron en el apartado anterior, no se considera que esta consecuencia constituya una pena trascendente.

598. Por tanto, lo procedente **es reconocer validez del artículo 209, cuarto párrafo, de la LEEQ.**

²⁷⁵ "Artículo 178. ...

"Los Consejos Electorales negarán el registro a las y los ciudadanos que no acrediten el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para ser titular de una candidatura, fundando y motivando el sentido de su resolución. **De igual forma, negarán el registro de planillas de Ayuntamiento incompletas.** ..." (Énfasis añadido)

²⁷⁶ "Artículo 209. En caso de sustitución de aspirantes a candidaturas independientes, el consejo competente revisará que la solicitud se ubique en alguno de los supuestos previstos por el artículo 206 de esta ley.

"En caso de sustitución de candidaturas, el consejo competente resolverá lo conducente, dentro del plazo de cinco días siguientes a la presentación de la solicitud, revisando que la misma se ajuste a alguno de los supuestos previstos en el artículo 206 de esta ley.

"En los supuestos previstos en este artículo, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para ser titular de una candidatura. En caso de incumplimiento, se negará el registro de la solicitud de sustitución.

"Si la integración de una planilla de Ayuntamiento queda incompleta, se cancelará su registro."



Tema 21. Obligación de acreditar la solicitud oportuna de pruebas que no obran en poder del oferente

599. En el **vigésimo primer concepto de invalidez**,²⁷⁷ Morena impugna los artículos 227, fracción I, inciso f), y 237, fracción VI, de la LEEQ,²⁷⁸ ambos en sus idénticas porciones normativas "habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior,"; así como el artículo 25, fracción IX, de la LMIEQ, en la porción normativa "señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente".

600. En este sentido, el promovente considera que si bien se reguló la regla general relativa a acreditar la solicitud oportuna de las pruebas que no

²⁷⁷ **Precisión de las normas impugnadas:** En la página C de su escrito de demanda, Morena señala como específicamente impugnados los artículos 227, fracción I, inciso f), y 237, fracción IV, de la LEEQ, ambos en sus idénticas porciones normativas "habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior,". Además, precisó que respecto del artículo 25 de la LMIEQ, se impugnaba expresamente su fracción IX, en la porción normativa "señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente."

²⁷⁸ **Artículo 227.** Son denunciantes en el procedimiento ordinario sancionador la ciudadanía por propio derecho, los partidos políticos, las asociaciones políticas estatales y las candidaturas independientes por medio de sus representantes, en términos de la presente ley, conforme a lo siguiente: ...
"I. La denuncia deberá presentarse por escrito ante la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, y cumplir con los siguientes requisitos: ...

"f) Ofrecer y acompañar las pruebas en términos de la Ley de Medios, mencionando, en su caso, la imposibilidad de exhibir aquellas que habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior, sean requeridas al órgano correspondiente. Las pruebas deberán ser relacionadas con cada uno de los hechos."

Artículo 237. La denuncia deberá presentarse por escrito ante la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, y cumplir con los siguientes requisitos: ...

"VI. Ofrecer y acompañar las pruebas en términos de la Ley de Medios, mencionando en su caso, la imposibilidad de exhibir aquellas que habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior, sean requeridas al órgano correspondiente. Las pruebas deberán ser relacionadas con cada uno de los hechos."

Artículo 25. En la interposición de los medios de impugnación, se deberá cumplir con los siguientes requisitos: ...

"IX. Ofrecer y acompañar las pruebas que estime pertinentes, señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente."



fueron entregadas, lo cierto es que la LMIEQ no reguló el caso de excepción que surge cuando no está al alcance del promovente obtener ciertas pruebas, por existir algún impedimento legal para que le sean proporcionadas por la autoridad que las tiene en su poder, pues a ningún fin llevaría hacer solicitudes que, desde el inicio, serían infructuosas.

601. Considera que el derecho no es objeto de prueba, por lo que no hay necesidad de acreditar la imposibilidad legal de no haber obtenido una prueba determinada, bastando con que tal circunstancia se señale en el escrito, precisando la autoridad que posee tal información, a fin de que sean solicitadas por el órgano que conoce del medio.

602. Asimismo, señala que el solicitar que sea el promovente quien acredite haber solicitado oportunamente las pruebas que ofrece en dichos procedimientos, el artículo impugnado desatiende la existencia de las excepciones antes referidas. Con ello, se pierde de vista que las leyes, en esencia, pueden ser derrotables, al existir la posibilidad de tener excepciones, y que en este caso, la regla no puede ser aplicada irrestrictamente porque existen condiciones que impiden su observancia.

603. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que los argumentos expuestos por Morena son **infundados**, tal como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 133/2020, fallada recientemente.²⁷⁹ Lo anterior, partiendo de que el artículo 38, segundo párrafo, de la LMIEQ,²⁸⁰ establece que no serán objeto de prueba: el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes. Además establece que, durante el desahogo

²⁷⁹ Véase el Tema 7 de la acción de inconstitucionalidad 133/2020, resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte. En dicho caso, partiendo de un concepto de invalidez similar, se reconoció la validez del artículo 240 Quáter, fracción V, en la porción normativa que dice "cuando el promovente acredite oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieran sido entregadas", del Código Electoral del Estado de Michoacán.

²⁸⁰ "**Artículo 38.** Corresponderá siempre a la parte actora acreditar los hechos en que funde su pretensión.

"Son objeto de prueba los hechos controvertidos. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes. La autoridad electoral competente podrá invocar los hechos notorios, aunque no hayan sido alegados por las partes."



de pruebas, se respetará el principio contradictorio de la prueba, siempre que ello no signifique la posibilidad de demorar el proceso o el riesgo de que se oculte o destruya el material probatorio,²⁸¹ lo cual significa que la autoridad electoral cuenta con un amplia libertad para determinar en qué casos resulta prescindible exigirle al oferente de una prueba documental que no obra en su poder, que acredite haberla solicitado previamente a la autoridad u organismo que la conserve en sus archivos.

604. Consecuentemente, no resultaría exigible que el legislador local estableciera un supuesto específico de excepción que relevara a las partes de acreditar que no se les han entregado las documentales como condición insuperable para que la autoridad electoral gestionara su obtención, pues es claro que si se trata de cualquier prueba que por razones de confidencialidad, u otras, no son susceptibles de proporcionarse a cualquier persona sin un mandato de la autoridad competente, la autoridad electoral que instruya el procedimiento sancionador deberá excusar al oferente de esa obligación que, en esas peculiares circunstancias, resulta ociosa.

605. Por tanto, la exigencia de que se acredite que se solicitó oportunamente por escrito al órgano competente determinadas pruebas –y que además no han sido entregadas– no implica que necesariamente el oferente tenga que acreditar absolutamente en todos los casos haber formulado tal solicitud, pues una interpretación racional y concatenada del precepto controvertido en relación con el diverso 38, segundo párrafo, de la LMIEQ, antes citado, permite relevar al interesado de solicitar previamente las pruebas a la autoridad que las posee, en los supuestos en los que el solicitante está legalmente impedido para obtenerlas por su cuenta, sin gestión de un mandato de la autoridad competente.

606. En consecuencia, **procede reconocer la validez de los artículos 227, fracción I, inciso f), en la porción normativa "habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior," y 237, fracción VI, en su porción normativa "habiéndose**

²⁸¹ "Artículo 39. En el desahogo de las pruebas se respetará el principio contradictorio de la prueba, siempre que ello no signifique la posibilidad de demorar el proceso o el riesgo de que se oculte o destruya el material probatorio."



solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior," , ambos de la LEEQ, así como la validez del artículo 25, fracción IX de la LMIEQ, en su porción normativa "señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente.", de la LMIEQ.

Tema 22. Suplencia de la queja en los juicios de nulidad de votación de casillas o elecciones

607. En el **vigésimo segundo concepto de invalidez**, Morena impugna los artículos 7, párrafo tercero, y 61, fracción III, ambos de la LMIEQ.²⁸²

608. Morena considera que ambos preceptos transgreden el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Federal, ya que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto que todos los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad, así como que las leyes electorales estatales se cifnan a las bases de la Constitución Federal y las leyes generales de la materia.

609. En específico, arguye que la Legislatura Local debió prever en la LMIEQ lo mismo que el artículo 23, fracción I, de la LGSMIME, que establece la posibilidad de suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, así como la

²⁸² **Artículo 7.** La interpretación de la presente ley para su aplicación, se hará de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, los tratados y disposiciones internacionales en materia de derechos humanos celebrados por el Estado Mexicano, atendiendo a los criterios gramatical, sistemático y funcional y procurando en todo momento a las personas la protección más amplia. A falta de disposición expresa se atenderá a la jurisprudencia aplicable, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro y a los principios generales de derecho.

"La autoridad jurisdiccional, al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, debe suplir la deficiencia de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos o se advierta una violación evidente en sus derechos.

"La suplencia de la queja no es procedente en los juicios donde se pretenda la nulidad de votación, casillas o elecciones." (Se subraya el párrafo impugnado)

Artículo 61. Las resoluciones y las sentencias deberán constar por escrito y contendrán los siguientes datos: ...

III. El análisis de los agravios expresados."



omisiones o equivocaciones al señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados, resolviendo conforme a lo que debió invocarse y a lo que resulte aplicable. Del mismo modo, el artículo 61 de la LMIEQ, en su fracción tercera, debió ordenar analizar los agravios en suplencia.

610. Aunado a lo anterior, sostiene que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al artículo 17, en relación con el 1, ambos de la Constitución Federal, toda vez que la norma constituye una medida regresiva, que no fue debidamente fundada y motivada.

611. Este tribunal considera que ambos planteamientos son **infundados**.

612. Por lo que hace al artículo 61, en su fracción III, es importante notar que el mismo prevé los elementos que deberán contener las sentencias o resoluciones. Morena considera que, cuando establece que las sentencias deberán contener el análisis de los agravios expuestos, incurre en una deficiente regulación. La deficiencia radicaría en que no se especifica que la sentencia deberá contener los agravios expuestos y en su caso, suplidos en su deficiencia. Sin embargo, como se dijo, el objeto de este artículo no es prever las cargas procesales, sino más bien establecer los elementos que componen la sentencia, por lo que no podría considerarse deficiente su regulación, por no especificar la procedencia de la suplencia de la queja. Además, a la luz del artículo 7 de la LMIEQ, es claro que la autoridad jurisdiccional, al resolver los medios de impugnación establecidos en la LMIEQ, deberá suplir la deficiencia de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos o se advierta una violación evidente en sus derechos y salvo que se actualice alguno de los supuestos de excepción ahí mismo previstos.

613. De lo anterior, es dable concluir que, la LMIEQ no es omisa en regular los supuestos en los que opera la suplencia de la deficiencia: es aplicable por regla general, siendo solamente en los juicios de nulidad de votación, casillas o elecciones, donde la misma no procede. En virtud de lo hasta aquí expuesto, es infundado el planteamiento que el promovente versa específicamente en contra del artículo 61, en su fracción III de la LMIEQ.



614. Ahora bien, para dar respuesta al accionante por lo que hace a la excepción de la suplencia, prevista en el párrafo impugnado del artículo 7 de la LMIEQ, resulta necesario, en primer lugar, señalar el parámetro de regularidad en materia de medios de impugnación electorales a nivel local.

615. El artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Federal, establece que las entidades federativas garantizarán que se establezca **un sistema de medios de impugnación a nivel local**, para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad, además de que se deberán señalar los supuestos y reglas para los recuentos totales y parciales de votación.²⁸³

616. Así, del precepto constitucional citado, no se advierte que haya sido intención del Poder Reformador buscar que la LGSMIME²⁸⁴ fungiera como una

²⁸³ Véase el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección, de la Cámara de Senadores, de 1 de agosto de 1996, donde se sostuvo que: "... Otra propuesta de gran impacto en nuestra vida política nacional será la de homologar las legislaciones electorales para que se adecuen a los principios contenidos en el artículo 116 constitucional. ... Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de la propia Carta Magna. ..." (Énfasis añadido).

²⁸⁴ Al respecto, véase el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la Cámara de Diputados, de 13 de noviembre de 1996, donde se sostuvo que: "... VI. De la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

"Con la modificación de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen el marco constitucional relativo al ámbito de justicia electoral, se dispone el establecimiento de un sistema de medios de impugnación que garantice la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, a fin de dar definitividad al proceso electoral y proteger los derechos políticos de los ciudadanos (artículo 41);

"Asimismo, el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, de Justicia y de Estudios Legislativos Primera Sección, de la Cámara de Senadores, de 19 de noviembre de 1996, donde se sostuvo que:

"... También se estableció constitucionalmente, la homologación de las legislaciones electorales, para que se adecuen a los principios contenidos en el artículo 116 constitucional. Con ello se logrará evitar prácticas políticas dispares en la República o el surgimiento, al amparo de legislaciones defectuosas, de conductas antidemocráticas que pongan en riesgo la unidad nacional. ...

"Se establece un sistema de medios de impugnación integrado por los siguientes juicios y recursos: 1) recurso de revisión, que podrá interponerse contra actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral; 2) recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración,



ley general,²⁸⁵ que distribuyera competencias o fijara los principios o las reglas a las que además, tuviera que adecuarse la legislación local. La LGSMIME, como su propio artículo 1 reitera, se erigió como ley reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Federal y se encarga de instaurar un sistema de medios de impugnación para garantizar, entre otros y en última instancia, la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en sus procesos electorales.²⁸⁶

617. Así, es dable concluir que, contrario a lo hecho valer por Morena, no existía obligación alguna del Poder Legislativo Local de emitir la LMIEQ en los mismos términos que la LGSMIME.

618. Ahora bien, lo que sí existe, como se mencionó es una obligación de que la legislación local contemple lo previsto por los incisos b), l) y m), de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que establece lo siguiente:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

tendientes a garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; 3) juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 4) juicio de revisión constitucional, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridades locales en procesos electorales de las entidades federativas; y 5) el juicio para dirimir conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores ..."

²⁸⁵ Como, por ejemplo, si ocurrió con las leyes generales emitidas con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal.

²⁸⁶ **"Artículo 1.**

"1. La presente ley es de orden público, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; ...

"l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

"m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales."

619. En este sentido, ciertamente existen diversos mandatos para las entidades federativas que no pueden ser obviados, tratándose del sistema de medios de impugnación, especialmente relevantes resultarían: *i)* la obligatoriedad de asegurar los principios rectores de la materia (certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad); *ii)* la sujeción al principio de legalidad; *iii)* la necesidad de señalar las reglas para el recuento total o parcial de votación; *iv)* la obligación de establecer las causales de nulidad en las elecciones a gobernador, diputados locales y Ayuntamientos; y *v)* el regular los plazos que consideren convenientes para el desahogo de las instancias, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas electorales.

620. No obstante, el argumento hecho valer por Morena respecto de que la norma impugnada es inconstitucional por no ajustarse a la LGSMIME y, en consecuencia, al principio de legalidad, debe declararse **infundado**, pues como se relató, no se advierte obligación de las entidades federativas de replicar o adaptarse a lo dispuesto por la LGSMIME, ya que conforme a las disposiciones constitucionales señaladas, las entidades cuentan con un margen de libertad configurativa en la materia.

621. Siendo así, y a la luz del concepto planteado, es válido que las entidades federativas establezcan que no es procedente la suplencia de la



queja en tratándose de juicios sobre nulidad de la votación, casillas o elecciones.²⁸⁷

622. En segundo lugar, el promovente planteó una violación a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 de la Constitución Federal, al considerar que la norma impugnada constituye una medida regresiva en relación con el derecho de acceso a la justicia, que no fue debidamente fundada y motivada. Tal argumento debe considerarse, igualmente, **infundado**.

623. Este Alto Tribunal ha interpretado, en múltiples ocasiones, el contenido del derecho humano de acceso a la justicia, entendiéndolo como el derecho de las personas, dentro de los plazos y términos fijados por las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, con la finalidad de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se pueda decidir sobre el tema, y se ejecute una decisión.²⁸⁸

624. Asimismo, se ha establecido que los requisitos para acceder a la jurisdicción no deben impedirla u obstaculizarla mediante trabas innecesarias, exce-

²⁸⁷ No pasa desapercibido que, respecto de la nulidad de elecciones, el artículo 41 de la Constitución Federal, en su fracción VI, prevé la existencia de un sistema de nulidad de las mismas, estableciendo las bases tasadas a las que deberán adecuarse las entidades federativas. Estas mismas bases son retomadas y desarrolladas en el artículo 78 Bis de la LGSMIME. Sin embargo, dentro de éstas no se encuentra alguna referente a la suplencia de la queja, por lo que este punto, entra dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas, a la luz de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y desarrollado en el *Tema 5.2* de esta sentencia.

²⁸⁸ Al respecto, resultan orientadoras las tesis jurisprudenciales 1a./J. 42/2007, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124; y 2a./J. 192/2007, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209.



sivas y carentes de proporcionalidad o razonabilidad respecto de los fines que lícitamente pueden perseguirse. Sin embargo, no todos los requisitos pueden considerarse así, como ocurre con aquellos que se encaminan a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y que guardan proporcionalidad.²⁸⁹

625. Esto es, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos no puede constituir, en sí mismo una violación a tal derecho, pues siempre deben concurrir ciertas garantías judiciales en el proceso para garantizar la seguridad jurídica y certeza de las partes.²⁹⁰

626. Ahora bien, respecto de la suplencia de la queja, esta Suprema Corte ha considerado que la misma no es un derecho que asista a todos los promoventes de cualquier recurso judicial, pues eso obligaría a los órganos a emprender un análisis oficioso de todo el caso, en detrimento de las partes que sí estuvieran conformes, haciendo ineficaz e irrealizable la función jurisdiccional. Por el contrario, la suplencia de la queja busca solventar desigualdades procesales respecto de ciertos sectores poblacionales que podrían estar en una situación de desventaja, pues la misma busca equilibrar los medios y las posibilidades de actuación procesal.²⁹¹ Por lo que, el hecho de que el quejoso deba plantear

²⁸⁹ Al respecto, resulta orientadora la tesis jurisprudencial 1a./J. 42/2007, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124.

²⁹⁰ Al respecto, resultan orientadoras las tesis jurisprudenciales 1a./J. 22/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 325; y 2a./J. 98/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 909.

²⁹¹ Al respecto, véase, por analogía, la tesis jurisprudencial 2a./J. 86/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "AMPARO EN REVISIÓN. SALVO LOS CASOS DE EXCEPCIÓN PREVISTOS EN EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE



claramente los hechos y fundamentos que justifican su pretensión, no se entiende, generalmente, como una traba innecesaria, ya que atiende a proteger la efectividad del medio,²⁹² y los derechos procesales de las partes.

627. Siendo así, es dable afirmar que, la justificación del Poder Legislativo, al considerar que los juicios de nulidad de casilla o elección, se rigen por el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, y en consecuencia no puede suplirse la queja, es razonable.²⁹³ Esto es, se debe tutelar y proteger el derecho de los electores, y solamente con una causa justificada, permitir que se invalide la voluntad popular expresada en las casillas.

628. En efecto, esta Suprema Corte considera que estos actos encuentran protección en el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, debiéndose acreditar adecuadamente las irregularidades propuestas, pues debe recordarse que está en juego el derecho de los ciudadanos a votar en las elecciones y la validez de su decisión.

629. Además, tal y como se prevé en el artículo 25 de la LMIEQ, es un requisito mencionar de manera expresa y clara, los hechos que constituyan los antecedentes del acto reclamado, los agravios que cause el acto y los preceptos legales presuntamente violados.²⁹⁴ Por lo que, no basta con que se diga de

AMPARO, POR REGLA GENERAL, EN MATERIAS DE ESTRICTO DERECHO LA EXPRESIÓN DE AGRAVIOS EN EL RECURSO SÍ CONSTITUYE UN REQUISITO FORMAL QUE CONDICIONA SU PROCEDENCIA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 68, Tomo II, julio de 2019, página 833.

²⁹² Al respecto, véase, por analogía, la tesis aislada 1a. VII/2020 (10a.), emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO QUE ESTABLECE SU PROCEDENCIA ÚNICAMENTE ANTE VIOLACIONES EVIDENTES DE LA LEY QUE HAYAN DEJADO SIN DEFENSA AL QUEJOSO, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 654.

²⁹³ Véase el décimo segundo considerando de la exposición de motivos de la LMIEQ.

²⁹⁴ **"Artículo 25.** En la interposición de los medios de impugnación, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"VI. Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo; ...

"VIII. Mencionar de manera expresa y clara, los hechos que constituyan los antecedentes del acto reclamado, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos legales presuntamente violados. ..."



manera vaga, general e imprecisa, que el día de la jornada electoral hubo irregularidades, sino que debe permitirse que el juzgador conozca la pretensión concreta y tenga los elementos necesarios para resolver, y que quienes figuran como contraparte puedan exponer y probar lo que a su derecho convenga a fin de desvirtuar las pretensiones del accionante, lo cual requiere saber sobre que casilla o casillas se pide la anulación y las razones.

630. Consecuentemente, debe declararse infundado el argumento de Morena, pues la suplencia, sin justificación alguna, podría implicar el análisis de causales de nulidad no hechas valer, infringiendo, por un lado, el principio de congruencia de las sentencias y, por otro lado, generando desigualdad entre las partes.

631. A la luz de los argumentos analizados, se debe **reconocer la validez del artículo 7, párrafo tercero, y del artículo 61, en su fracción III, ambos de la LMIEQ.**

Tema 23. Plazo para presentar medios de impugnación electorales

632. En su **vigésimo tercer concepto de invalidez**,²⁹⁵ Morena plantea la inconstitucionalidad del artículo 24 de la LMIEQ,²⁹⁶ en su porción normativa "contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida".

633. Argumenta que la porción normativa impugnada produce inseguridad jurídica y se traduce en una reducción del plazo para la presentación de los

²⁹⁵ **Precisión de las normas impugnadas:** En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, se precisa que Morena impugna el artículo 24 de la LMIMEEQ en su porción normativa "contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida". Si bien en la parte inicial de su demanda no señala este artículo como impugnado, sí plantea su inconstitucionalidad en su vigésimo tercer concepto de invalidez, y en la página CX de su demanda precisa que únicamente resulta inválida la porción normativa referida.

²⁹⁶ **"Artículo 24.** Los medios de impugnación deberán presentarse en un plazo de cuatro días, contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento." (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)



medios de impugnación. Explica que, de acuerdo con la frase "si es por días, se considerarán de las cero a las veinticuatro horas del día siguiente al de su notificación" del artículo 22, fracción I, en relación con el artículo 23, ambos de la LMIEQ,²⁹⁷ los plazos previstos en días por esa ley se consideran de las cero a las veinticuatro horas.

634. Sin embargo, afirma que el artículo 24, en la porción normativa impugnada, contradice la conclusión anterior cuando establece que el plazo de cuatro días comienza a contarse *a partir del momento en que surta efectos su notificación* o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida. Esta distorsión tendría como consecuencia que el plazo llegue a término el cuarto día siguiente al que surtió efectos la notificación, pero a la misma hora en la que ésta se realizó, en vez de a las veinticuatro horas. Argumenta que con ello se reduce el plazo para presentar el medio de impugnación, al no computarse de forma completa el último día del plazo.

635. El planteamiento que realiza Morena es **infundado**, pues los artículos mencionados admiten una interpretación sistemática y armónica que no resulta contradictoria, y que proporciona certeza respecto del término del plazo para la presentación de los medios de impugnación electorales previstos en la LMIEQ.

636. El artículo 24 de la LMIEQ establece que, como regla general, el plazo para presentar los medios de impugnación previstos en esa ley es de cuatro **días**, así como que deberán comenzar a contarse a partir del momento en que surta efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida.

²⁹⁷ **Artículo 22.** Para el cómputo de los plazos previstos por esta ley, fuera de proceso electoral, se estará a lo siguiente:

"I. Si están señalados por horas, a partir del momento de la notificación; si es por días, se considerarán de las cero a las veinticuatro horas del día siguiente al de su notificación; y para la autoridad, a partir del momento en que tenga conocimiento."

Artículo 23. Para el cómputo de los plazos previstos por esta ley, dentro de proceso electoral, todos los días y horas son hábiles. Para efectos del desahogo de los procedimientos, se atenderán los términos de las fracciones I, V y VI del artículo anterior.

Cuando no se señale plazo para la práctica de algún acto de la autoridad o de las partes se entenderá que el mismo es de cuarenta y ocho horas."



637. Contrariamente a lo que asume Morena, la porción normativa impugnada no establece que los **días** puedan computarse a pesar de que sean incompletos, ni que éstos se entenderán como el simple transcurso de veinticuatro horas desde que surta efectos la notificación. El artículo impugnado establece el número de días en el que deben presentarse los medios de impugnación, pero no modifica la forma y los términos en los que **los plazos previstos en días** deben computarse, dentro y fuera del proceso electoral, de acuerdo con lo establecido en los artículos 22 y 23 de la propia LMIEQ. En otras palabras, no altera la regla que prevé que, para efecto del cómputo de plazos, los **días** necesariamente deben ser enteros, por lo que deben comenzar a las cero horas y terminar a las veinticuatro horas.

638. En síntesis, la fracción I, del artículo 22 de la LMIEQ, define que, para el cómputo de los plazos previstos por esa ley, los **días se considerarán completos**: comenzando a las cero horas y terminando a las veinticuatro horas. Ello tiene como consecuencia que i) el día en el que se lleve a cabo la notificación no pueda considerarse como el primer día del plazo, pues necesariamente será un día incompleto y ii) que el último día del plazo necesariamente se compute completo, es decir, que el plazo llegue a término necesariamente a las 24 horas.²⁹⁸

²⁹⁸ Cabe mencionar que, tal como señala Morena en su demanda, la determinación de que el concepto de día para efectos del cómputo de plazos para la presentación de medios debe ser completo es coincidente con la tesis jurisprudencial 18/2000, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto: "PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. CÓMO DEBE COMPUTARSE CUANDO SE ENCUENTRAN ESTABLECIDOS EN DÍAS. Cuando la legislación electoral atinente, señale expresamente el concepto 'día o días', para establecer el plazo relativo para la presentación de un determinado medio de impugnación, se debe entender que se refiere a días completos, sin contemplar cualquier fracción de día, en tal virtud, para los efectos jurídicos procesales correspondientes; el apuntado término, debe entenderse al concepto que comúnmente se tiene del vocablo 'día' el cual de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se define como: 'Tiempo en que la tierra emplea en dar una vuelta de su eje, o que aparentemente emplea el sol en dar una vuelta alrededor de la Tierra'. Tal circunstancia como es de conocimiento general refiere a un lapso de veinticuatro horas, que inicia a las cero horas y concluye a las veinticuatro horas de un determinado meridiano geográfico, y no sólo al simple transcurso de veinticuatro horas contadas a partir de un hecho causal indeterminado; en consecuencia, para efectuar el cómputo respectivo debe efectuarse contabilizando días completos que abarquen veinticuatro horas.", consultable en la revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 27.



639. Por lo anterior, una lectura sistemática e integral de los artículos 22, fracción I, 23 y 24 de la LMIEQ permite establecer con certeza la regla general del término del plazo para presentar los medios de impugnación previstos en la ley. Éste tiene lugar una vez que hayan transcurrido cuatro días completos –de cero a veinticuatro horas– desde el momento en que surtió efectos la notificación o en que se tuvo conocimiento del acto o la resolución recurrida.

640. Conforme a lo anterior, Morena parte de una premisa falsa al alegar que los artículos referidos son contradictorios, por permitir que, a través de la porción normativa impugnada, el último día del plazo para presentar medios de impugnación se compute incompleto.

641. Por lo expuesto, **se reconoce la validez del artículo del artículo 24 de la LMIEQ, en su porción normativa "contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida".**

Tema 24. Regulación de la facultad de prevenir ante el incumplimiento de requisitos de la demanda

642. En su **vigésimo cuarto concepto de invalidez**,²⁹⁹ Morena plantea la inconstitucionalidad del artículo 25, párrafo segundo, así como del artículo 29, fracción I, en su porción normativa "y V", ambos de la LMIEQ.³⁰⁰

²⁹⁹ **Precisión de las normas impugnadas:** En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, se precisa que Morena no impugna la totalidad del artículo 29, fracción I, sino sólo su porción normativa "y V". Ello es así, porque al transcribir los artículos impugnados en la página CXI de la demanda, se destaca con subrayado la porción que se plantea invalidar, siendo esta última, y que sólo se extraen razones encaminadas a controvertir esta porción.

³⁰⁰ **Artículo 25.** En la interposición de los medios de impugnación, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"I. Formularse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, anexando las copias simples necesarias para correr traslado a las personas terceras interesadas;

"II. Hacer constar el nombre de la parte actora y firma autógrafa o huella digital; en el caso de que se promueva por representante legítimo, nombre y firma autógrafa de quien promueve;

"III. Hacer constar el nombre y domicilio de las personas terceras interesadas, en su caso;

"IV. Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, el cual deberá de estar ubicado en la ciudad de residencia de la autoridad que deba resolver el recurso correspondiente;



643. Argumenta que las normas impugnadas son contrarias al derecho al acceso a la justicia electoral, ya que permiten desechar de plano o tener por no interpuesto un medio de impugnación, sin haber prevenido previamente al promovente, cuando éste no cumple con el requisito en la interposición de la demanda, previsto en el artículo 25, primer párrafo, fracción V, de la LMIEQ, de acreditar la personería de quien promueve.

644. Alega que esta violación del derecho al acceso a la justicia no es corregida por el artículo 25, segundo párrafo, que prevé la posibilidad de que se prevenga a la parte actora, por una sola ocasión, para que subsane la omisión de reunir en su demanda o escrito los requisitos previstos en las fracciones III, IV, V, VI, VII y IX de su primer párrafo. Ello es así, pues considera que, conforme a la porción normativa "se podrá" contenida en este párrafo, la prevención es una facultad potestativa del órgano jurisdiccional, pero no obligatoria. En con-

"V. Acreditar la personería de quien promueve, anexando los documentos necesarios, salvo cuando se trate de representantes de los partidos políticos acreditados en el mismo órgano ante el cual se presenta el medio de impugnación respectivo;

"VI. Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo;

"VII. Señalar la fecha en que fue notificado o se tuvo conocimiento del acto o resolución impugnado;

VIII. Mencionar de manera expresa y clara, los hechos que constituyan los antecedentes del acto reclamado, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos legales presuntamente violados;

"IX. Ofrecer y acompañar las pruebas que estime pertinentes, señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente;

"X. Abstenerse de que sus escritos sean notoriamente frívolos, entendiéndose por éstos:

"a) Los que formulen pretensiones que no puedan alcanzarse jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho; o

"b) Cuando no existan hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan. De actualizarse alguno de los supuestos anteriores, a quien promueva se le impondrá alguna de las sanciones previstas en el artículo 62 de esta ley, atendiendo a las circunstancias de cada caso; y

"XI. Manifestar si está de acuerdo o no con la publicación de sus datos personales, entendiéndose que si es omiso se tendrá por no autorizada su publicación.

"Cuando no se reúnan los requisitos previstos en las fracciones III, IV, V, VI, VII y IX, o cuando no se anexen las copias a que se refiere la fracción I, se podrá prevenir a la parte actora, por una sola ocasión, para que subsane la omisión dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación. En caso de no atender la prevención, se tendrá por no interpuesto el medio de impugnación o en su caso, se resolverá conforme a derecho."

"Artículo 29. Los medios de impugnación se desecharán de plano, cuando:

"I. Incumplan con alguno de los requisitos previstos en las fracciones II y V del artículo 25 de esta ley; ..." (Se agrega subrayado a las porciones normativas impugnadas)



secuencia, afirma que podría denegársele el acceso a la justicia a promoventes legitimados y con personería en caso de que el órgano jurisdiccional opte por no hacer tal prevención.

645. Para fortalecer los anteriores argumentos, sostiene que la LMIEQ ni siquiera proporciona certeza respecto de las consecuencias de no cumplir con los requisitos en la interposición de los medios de impugnación, pues, conforme a su artículo 25, segundo párrafo, la consecuencia de no subsanar su falta puede consistir en que el órgano tenga por no interpuesto el medio de impugnación o que resuelva conforme a derecho, sin precisar con claridad en qué consiste esta última posibilidad.

646. Los planteamientos de Morena son **infundados**. Las porciones normativas respetan el derecho al acceso a la justicia, siempre y cuando se realice una interpretación conforme de la expresión "se podrá", prevista en el artículo 25, segundo párrafo, de la LMIEQ, en el sentido de que la facultad de prevenir a la parte actora para que subsane la omisión de cumplir con los requisitos a los que hace referencia este párrafo es de ejercicio obligatorio, no de ejercicio potestativo u optativo, tal como se ha hecho en precedentes de este Tribunal Pleno.

647. En la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas,³⁰¹ este Tribunal Pleno reconoció la constitucionalidad, a partir de una interpretación conforme, de los artículos 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, que establecían que se "podrá formular requerimiento" cuando el promovente incumpla con los requisitos de los medios de impugnación previstos en las fracciones III y IV del artículo 642 de esa ley, consistentes en la acreditación de la personería del promovente y la identificación del acto o resolución impugnada.³⁰²

³⁰¹ Acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, resueltas por este Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

³⁰² **Artículo 642.** Los medios de impugnación deberán presentarse, ... y deberán cumplir con los requisitos siguientes: ...

"III. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;

"IV. Identificar el acto o resolución impugnada y al responsable del mismo."



648. En este asunto se explicó que el derecho humano de acceso a la justicia consiste en un derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Se señaló que este derecho, consecuentemente, significa que el medio de impugnación sea efectivo para subsanar las violaciones que alega y se encuentra íntimamente relacionado con las citadas formalidades esenciales del procedimiento, protegidas por el artículo 14 constitucional y diversas disposiciones de tratados internacionales.

649. Se infirió que, si bien conforme a este derecho debe permitírsele a las personas físicas o jurídicas acceder a los medios de impugnación efectivos para reclamar actos u omisiones que violenten sus derechos fundamentales o prerrogativas, siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento, ello no conlleva a que en todos los casos y de manera invariable, la autoridad responsable de resolver un medio de impugnación tenga la obligación de prevenir al quejoso para subsanar cualquier vicio en la presentación de la demanda. Se señaló que tal situación dependerá, entre otras cuestiones, del requisito omitido de que se trate, de la naturaleza del medio de impugnación hecho valer y de las facultades que tenga el órgano competente para resolver el medio de defensa.

650. Ahora bien, se indicó que, en la porción normativa "podrá formular requerimiento" de las normas impugnadas en ese asunto, no se establecían facultades de ejercicio potestativo, sino de ejercicio obligatorio. Lo anterior, ya que los requisitos establecidos en las citadas fracciones III y IV del 642 de la ley entonces impugnada, se consideraron indispensables para la procedencia de la acción y, por ello, aun cuando son una carga procesal para el accionante, en términos de la interpretación más favorable de los derechos de acceso a la justicia, legalidad y debido proceso y en concordancia con la interpretación sistemática de la forma en que se puede desechar de plano una demanda, lo más favorable para el promovente es la necesidad de agotar el requerimiento.

651. Por lo anterior, se señaló que no era necesario declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas, ya que debía interpretarse que la expre-



sión "podrá formular requerimiento" para satisfacer el cumplimiento de ciertos requisitos de la demanda se hace en términos de una facultad de ejercicio obligatorio y no potestativo para el órgano que vaya a resolver el respectivo medio de impugnación.

652. Este criterio fue reiterado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016,³⁰³ en las que se reconoció la validez del artículo 42, fracciones II y IV, de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Nayarit, que establecían que el Magistrado instructor "podrá formular requerimiento" cuando el promovente incumpla con ciertos requisitos del escrito o la demanda, bajo una interpretación conforme en el sentido de que los artículos establecían una facultad de ejercicio obligatorio, no potestativo.

653. Estas consideraciones resultan aplicables al presente asunto, ya que el artículo 25, párrafo segundo, establece que "se podrá prevenir" por una única ocasión a la parte actora para que subsane, en un plazo de veinticuatro horas desde la notificación de la prevención, la omisión de cumplir, entre otros requisitos, con la acreditación de la personería y la identificación del acto o resolución impugnada. Dado que estos requisitos fueron considerados en los precedentes como indispensables para la procedencia de la acción, también debe realizarse en este asunto la interpretación más favorable para los promoventes, conforme a su derecho al acceso a la justicia, en el sentido de que la facultad de prevención que prevé el artículo 25, segundo párrafo, de la LMIEQ es de ejercicio obligatorio.

654. Partiendo de esta interpretación conforme, no podrá actualizarse la situación que Morena considera inconstitucional, consistente en que se deseche de plano o se tenga por no interpuesta la demanda cuando en ésta no se acredita la personalidad de quien promueve, sin que previamente se haya prevenido para que se subsane esta omisión, ya que, se insiste, esta prevención es de ejercicio obligatorio y necesariamente tendrá que realizarse.

655. Ahora bien, también es **infundado** el argumento del partido político en el sentido de que viola la seguridad jurídica que la LMIEQ no precise con cla-

³⁰³ Acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de tres de enero de dos mil diecisiete.



ridad en qué consiste la posibilidad de que se resuelva "conforme a derecho", ante la omisión de subsanar, en el plazo de veinticuatro horas desde la notificación de la prevención, el incumplimiento de los requisitos en la interposición de los medios de impugnación.

656. Al respecto, es orientador tomar en cuenta que al establecer que se resolvería "conforme a derecho", el legislador local buscó prever la posibilidad de que, en supuestos de excepción previstos por el resto de las disposiciones aplicables, los medios de impugnación se tengan por interpuestos a pesar de la omisión de los promoventes de cumplir con la carga procesal impuesta por el artículo 25, fracción I, de la LMIEQ, incluso después de haber sido prevenidos para subsanar lo anterior. La regla parte del reconocimiento de que, conforme a las normas específicas de cada medio de impugnación, el cumplimiento del requisito omitido podría no ser estrictamente indispensable para resolver el asunto.³⁰⁴

657. Independientemente del beneficio que la regla conllevaría para el acceso a la justicia de los promoventes de medios de impugnación electorales, a juicio de este Tribunal Pleno el solo hecho de que el artículo 25, segundo párrafo, de la LMIEQ no especifique qué es lo que conforme a derecho corresponde ante el incumplimiento de la prevención de subsanar la inobservancia de cada uno de los requisitos de los escritos en relación con cada uno de los medios de impugnación previstos en la ley no conlleva una violación a la seguridad jurídica. Es necesario tomar en cuenta que el artículo prevé una regla general aplicable a todos los medios de impugnación previstos en la ley, lo que haría irrazonable el grado de precisión que considera necesario Morena. En todo caso, para determinar lo que a derecho corresponde el artículo tiene que interpretarse sistemáticamente con las reglas específicas de cada uno de los medios de impugnación para establecer si éstas prevén supuestos de excepción que permitan el trámite y la resolución del medio de impugnación a pesar de que el promovente no haya

³⁰⁴ En el considerando octavo de la exposición de motivos de la LMIEQ se estableció: "en el tema de prevenciones, para que en lugar de tener por no presentado un medio de impugnación en caso de no acompañarse pruebas, se resuelva conforme a las particularidades de cada medio de impugnación y así tener congruencia con lo establecido en el artículo 82, de la citada legislación, donde dispone que la falta de pruebas, en ningún supuesto será motivo para desechar el recurso de apelación o para tener por no presentado el escrito de tercero interesado".



subsano la omisión de cumplir con un requisito específico del artículo 25, primer párrafo, de la LMIEQ.

658. Por último, no se advierte que la regla permita una actuación arbitraria por parte de las autoridades y órganos jurisdiccionales, ya que la determinación que tomen ante el incumplimiento de la prevención necesariamente tendrá que fundarse y motivarse en las normas específicas que regulan cada uno de estos medios de impugnación, sin que se advierta que éstas carezcan de bases o elementos mínimos para hacer lo anterior.

659. Por lo expuesto, **se reconoce la validez del artículo 25, párrafo segundo, bajo la interpretación conforme que se realiza en esta resolución, así como el artículo 29, fracción I, en su porción normativa "y V", ambos de la LMIEQ.**

Tema 25. Permanencia del secretario ejecutivo del IEEQ

660. En su **vigésimo quinto concepto de invalidez**,³⁰⁵ Morena impugna el artículo 58, fracción II, de la LEEQ en la porción normativa "que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de las consejerías que lo nombraron;"; el artículo 61, fracciones VIII y XXXI; así como el artículo 62, fracción VII.³⁰⁶ Argumenta que estas disposiciones violan los principios de supremacía

³⁰⁵ **Precisión de las normas impugnadas:** Si bien el partido actor **no** incluye los preceptos reclamados en el capítulo de normas generales cuya invalidez se reclama, en virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la ley reglamentaria en la materia, conviene precisar que, al formular su vigésimo quinto concepto de invalidez, reclama porciones normativas de ciertos preceptos de la LEEQ, por lo que se les tendrá como normas impugnadas en los siguientes términos: el artículo 58, fracción II, de la LEEQ en la porción normativa "que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de las consejerías que lo nombraron;"; el artículo 61, fracción VIII y fracción XXXI; así como el artículo 62, fracción VII. En el caso de estos últimos tres preceptos, es cierto que de la transcripción que el promovente hace en las páginas CXIII y CXIV de la demanda, se extraería la impugnación específica de ciertas porciones que propone invalidar, sin embargo, se tendrán por impugnados las fracciones en su integridad, por ser contra éstas que van dirigidos los conceptos de invalidez.

³⁰⁶ **Artículo 58.** El Consejo General se integra de la siguiente manera: ...

II. Una persona titular de la Secretaría Ejecutiva, designada por el Consejo General, en términos de las disposiciones aplicables, que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de consejerías que lo nombraron." (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)

Artículo 61. El Consejo General tiene competencia para: ...



constitucional, régimen democrático, igualdad y no discriminación, certeza, legalidad, y objetividad electoral, y el derecho humano de acceso a las funciones públicas del Estado, así como las garantías de seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

661. Señala que, el artículo 58, fracción II, al sujetar la duración del cargo del secretario ejecutivo a la renovación de la totalidad de los consejeros que lo nombraron, viola la Constitución Federal, porque el diseño legislativo priva temporalmente a los consejeros electorales de la potestad de designar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Esto es, representa una afectación al derecho de los consejeros electorales respecto de la designación del titular de la Secretaría Ejecutiva. Sostiene que lo deseable es la renovación de este funcionario conforme se designen nuevos consejeros electorales.

662. El actor se inconforma con ciertos aspectos de la designación, ratificación y remoción del titular de la Secretaría Ejecutiva. Por un lado, argumenta que el artículo 61, fracción VIII, de la LEEQ es inconstitucional, pues existe falta de certeza al no señalar el tipo de mayoría que se requiere para la designación o ratificación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Por otro, señala que la porción normativa "por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes" del artículo 61, fracción XXXI, impide la remoción de este funcionario incluso cuando la mayoría de los consejeros lo deseen.

663. Además, arguye que, el artículo 62, fracción VII, de la LEEQ es inconstitucional por permitir al consejero presidente proponer la designación y la ratificación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Sostiene que no debería ser su facultad exclusiva, pues al no estar sujeto a una convocatoria pública, afecta el derecho de los ciudadanos de ser funcionarios públicos en condiciones de igualdad.

"VIII. Designar o ratificar a las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas, así como consejerías de los Consejos Distritales y Municipales, en términos de las disposiciones aplicables; ...

"XXXI. Remover a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes."

"Artículo 62. El consejero presidente tiene las facultades siguientes: ...

"VII. Proponer al Consejo General, la designación, ratificación o remoción de quien ejerza la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas."



664. Finalmente, aduce que la facultad del consejero presidente de proponer la ratificación del secretario, y la posibilidad de que el Consejo General la apruebe, violan la Constitución Federal. Como la norma fundamental señala que los consejeros electorales locales no podrán ser reelectos, entonces, por mayoría de razón, se debería de estimar lo mismo por lo que hace al secretario ejecutivo. También, aduce que la ratificación de este funcionario es contraria al principio de paridad de género, pues la prolongación en el encargo supone una no alterancia en el género.

665. Este Tribunal Pleno estudiará, en primer lugar, los planteamientos sobre las facultades del consejero presidente y del Consejo General para designar, ratificar y remover al secretario ejecutivo (25.1). En segundo lugar, estudiará la inconformidad del actor relativo a la restricción temporal de los consejeros para designar a este funcionario (25.2).

Tema 25.1. Sobre el nombramiento, ratificación y remoción del secretario ejecutivo

666. El partido actor se inconforma con la facultad del consejero presidente de proponer al Consejo General el candidato o candidata que será titular de la Secretaría Ejecutiva, y su posible ratificación. Señala que la ratificación, específicamente, viola el principio de paridad de género. Asimismo, señala que es contrario al principio de certeza electoral que no se prevea exactamente la votación para la designación y ratificación de este funcionario; y que, señalar una votación calificada para su remoción, es igualmente inconstitucional.

667. Este Tribunal Pleno estima que los argumentos son **infundados**.

668. El artículo 41, fracción V, apartado C constitucional establece que los OPLES estarán a cargo de las elecciones locales, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato.³⁰⁷ A su vez, el artículo 116, fracción IV,

³⁰⁷ **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. ...



inciso c), numeral 1 de la Constitución Federal dispone sobre la conformación de los OPLES. Específicamente, señala la integración del órgano de dirección: un consejero presidente y seis consejeros electorales, un secretario ejecutivo, y los representantes de los partidos. Asimismo, establece ciertos lineamientos que atañen a la designación de los consejeros electorales.³⁰⁸

669. Si bien es cierto que no hay disposición constitucional expresa sobre los sistemas de nombramiento y remoción de los titulares de la Secretaría Eje-

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. ...

"Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consulta populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:"

³⁰⁸ **"Artículo 116.** ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

"2o. El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

"3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

"4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo."



cutiva de los OPLES, esta Suprema Corte se ha pronunciado sobre los mismos previamente, a la luz de los principios que rigen en la materia electoral.

670. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, se declaró la invalidez de una norma de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que preveía la facultad discrecional del consejero presidente de remover al secretario ejecutivo. Al respecto, se estableció que el sistema normativo era incoherente, y que lo aducido, "efectivamente atenta contra **el principio de legalidad y coherencia que debe corresponder a toda norma general, que al respetar esos principios reconoce a su vez el diverso de certeza electoral**, ya que es claro que en la medida de que exista una legislación coherente en torno a la organización y estructura del IEEQ, los gobernados contarán con un órgano que observe la normativa propia de su desempeño, en beneficio de los procesos electorales que le corresponde vigilar" (énfasis añadido).³⁰⁹ Cabe resaltar que dicha acción recuperó, en lo medular, las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 92/2015 y sus acumuladas 94/2015 y 96/2015.³¹⁰

671. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015,³¹¹ así como en la 50/2015 y sus acumuladas 55/2015,

³⁰⁹ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Al respecto, en el precedente citado además se estableció que "debe concluirse que asiste la razón a Morena, porque el artículo 56, numerales 2) y 4) de la Ley reclamada confieren al consejero presidente del Instituto Estatal Electoral la atribución de remover al secretario ejecutivo, cuando éste es nombrado por las dos terceras partes del Consejo Estatal, órgano colegiado de dirección superior de dicho instituto, de ahí que como quedó establecido en el precedente ya reproducido, se está ante un sistema incoherente, pues en todo caso la remoción tendría que corresponder al máximo órgano de dirección. Sobre todo, si se toma en cuenta el cúmulo de funciones y atribuciones que la propia Ley Electoral otorga al secretario ejecutivo, lo que explica el método para su nombramiento, pero sobre todo, que deba quedar como atribución del Consejo Estatal, aquella relativa a su remoción." (págs. 130-131).

³¹⁰ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil quince, págs. 102-103. En este caso, se declaró la invalidez de una porción normativa del artículo 56 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Al respecto, se determinó que "si la designación del secretario ejecutivo del organismo local electoral compete a su Consejo General, no resulta coherente con esta atribución –la cual además se ejerce mediante una votación calificada– que la remoción de ese secretario sea competencia unipersonal de su presidente, bastando en estos casos para la separación del cargo la simple opinión del órgano colegiado."

³¹¹ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince.



56/2015 y 58/2015,³¹² se discutió que la designación del secretario ejecutivo debía ser por el órgano superior de los OPLES, sin injerencias externas, para preservar los principios de **autonomía e independencia**.

672. En el caso presente, los argumentos que atañen **al nombramiento del secretario ejecutivo** son (i) que la facultad del presidente de *proponer* al titular de la Secretaría Ejecutiva afecta el derecho de acceso a los cargos públicos y (ii) que existe falta de certeza por no explicitar la mayoría requerida para ser designado como tal.

673. Sobre lo primero, no se advierte que el artículo 62, fracción VII, en la porción impugnada, afecte el derecho de acceso de los ciudadanos a las funciones públicas del país en los términos del artículo 35, fracción VI ni 23.1.c) en relación con el artículo 24 de la Convención Americana. En efecto, de la mera enunciación de la facultad propositiva del consejero presidente, no se desprende que exista una restricción a los derechos sustantivos tutelados por los artículos constitucionales y convencionales antes citados, que permita el pronunciamiento sobre la posible afectación al derecho de participar en las funciones públicas. Sin que sea eficiente lo argumentado por el partido actor, en el sentido que no ser conocido por el consejero presidente vulnera este derecho, así como los de igualdad y no discriminación.

674. Por otro lado, cabe resaltar que, aunque sostiene que la única manera para garantizar el derecho de acceso a los cargos públicos en este caso sería mediante una convocatoria pública, no existe un imperativo constitucional que obligue a las entidades federativas a este método de selección para los titulares de la Secretaría Ejecutiva, por lo que gozan de amplia libertad de configuración en este punto, respetando en todo momento los parámetros de la Constitución Federal. Además, la mera facultad otorgada al consejero presidente para proponer al Consejo General la designación de quien ejerza la Secretaría Ejecutiva, no excluye por sí sola la posibilidad de que esta designación se haga con una convocatoria pública de por medio.³¹³

³¹² Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de diez de noviembre de dos mil quince.

³¹³ Ver, de manera ejemplificativa, el artículo 101.1.a) de la LGIPE, sobre la designación de los consejeros electorales de los OPLES.



675. Ahora, no se estima que exista falta de certeza por lo que hace al artículo 61, fracción VIII, al establecer que la designación y ratificación de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva será en términos de las disposiciones aplicables y no prever específicamente "un tipo de mayoría". En otras palabras, se advierte que el actor no controvierte, en sí misma, la mayoría que se requiere para nombrar y ratificar al secretario ejecutivo (como si lo hace, por ejemplo, para el caso de la remoción). Su reclamo versa sobre la falta de explicación de tal elemento en la fracción VIII del artículo 61.

676. Pero, de una lectura sistemática del ordenamiento, es posible advertir que el artículo 66, último párrafo, de la LEEQ prevé que, "[l]as resoluciones [del consejo] se tomarán por mayoría simple, a excepción de aquellos casos que la ley señale; en caso de empate, será de calidad el voto del consejero presidente." Así pues, lo señalado por el partido actor no es una deficiencia legislativa ni genera falta de certeza. Aunque el legislador local no incluyó específicamente en la disposición citada el tipo de mayoría para nombrar y ratificar al secretario ejecutivo, sí incluyó una disposición general que atiende tal circunstancia.

677. Este Pleno tampoco considera que la facultad del consejero presidente de proponer la **ratificación del secretario ejecutivo**, y la posibilidad de que el Consejo General la apruebe, supone una "reelección disfrazada" que resulte contraria al principio de paridad. Si bien es cierto que la Constitución Federal dispone que los consejeros electorales locales no podrán ser reelectos, no hace una prohibición en ese sentido para los titulares de la Secretaría Ejecutiva.³¹⁴ La LGIPE, que también dispone sobre la composición de los OPLES, tampoco impide

³¹⁴ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: ...

3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley."



esta posibilidad.³¹⁵ Así, los órganos legislativos locales gozan de libre configuración para prever la posibilidad de ratificar al secretario ejecutivo por un periodo adicional.

678. Además, no se estima que la posibilidad de ratificar a un funcionario, en sí misma, sea contraria a las exigencias del principio de paridad. En todo caso, tal como se expresó en el tema 1 de esta sentencia, la exigencia derivada del artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, concerniente a la integración paritaria de los organismos autónomos, no es una materia propiamente electoral, pues refiere a la configuración orgánica de los mismos. Lo anterior conduce a declarar infundado este planteamiento.

679. Finalmente, en lo relativo a que la **remoción** del secretario ejecutivo requiere una mayoría calificada de dos terceras partes, este Tribunal Pleno considera que, al igual que en el caso de la designación y ratificación, la determinación de qué tipo de mayoría se requiere para cada acto –en este caso la remoción–, es un aspecto legislativo sobre el que existe libertad de configuración para el legislador local, sin que se advierta, del parámetro constitucional y convencional invocado, lineamientos específicos al respecto.

680. En ese sentido, **lo procedente es reconocer la validez del artículo 61, fracciones VIII y XXXI, así como del artículo 62, fracción VII, ambos de la LEEQ.**

Tema 25.2. Restricción temporal de los consejeros para designar al secretario ejecutivo

681. El partido actor argumenta que, el artículo 58, fracción II, viola la Constitución Federal, porque, al prever que el secretario ejecutivo durará en su encargo hasta que no se remuevan la totalidad de las consejerías que lo nombraron, se afecta el derecho de los consejeros electorales para votar por esta designación, ya que no será ejercido conforme se integren al órgano de dirección, sino hasta años después.

³¹⁵ En efecto, de manera comparativa –y sin que sirva de parámetro de validez–, en la LGIPE se prevé la posibilidad de reelegir al secretario ejecutivo del INE por un periodo adicional: "**Artículo 50. 1.** El secretario ejecutivo del instituto durará en el cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez."



682. Para este Tribunal Pleno, los argumentos son **infundados**.

683. Si bien las facultades de los consejeros prevén la designación del secretario ejecutivo, éste no es un derecho que pueda ser sujeto a un análisis por su restricción, tal como pretende caracterizarlo el accionante. En efecto, tampoco es una violación al principio de escalonamiento en los nombramientos, pues esto atañe solamente a la modalidad en la que se integran los funcionarios del órgano superior de dirección.

684. Por otro lado, no se desprende que sea un imperativo constitucional el que cada vez que se integre un nuevo consejero, se haga una nueva votación para designar el secretario ejecutivo. En ese sentido, las entidades gozan de libertad de configuración para diseñar el sistema de nombramiento de este funcionario, acatando, por supuesto, los principios constitucionales aplicables en materia electoral y su desarrollo por este Alto Tribunal.

685. Cabe resaltar que, en los sistemas de nombramiento del secretario ejecutivo –ya sea porque se prevé un plazo específico, o en el caso de la LEEQ, porque se sujeta al cambio de los consejeros– no necesariamente coincidirá la integración de nuevos consejeros con la conclusión del encargo del funcionario de que se trate. Pero, en todo caso, no está prohibido para el Consejo General Local remover al secretario ejecutivo de manera anticipada –por el voto de dos terceras partes– siguiendo los procedimientos adecuados para ello.

686. En ese sentido, **lo procedente es reconocer la validez del artículo 58, fracción II, de la LEEQ, en la porción normativa impugnada.**

VIII. Efectos

687. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³¹⁶ y para añadir

³¹⁶ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;



claridad en la exposición y fijación de los efectos, se retoman a continuación los reconocimientos de validez sujetos a interpretación conforme, alcanzados en la presente ejecutoria:

a. En el **tema 1**, se reconoce la validez de los artículos 160, párrafo primero, y 162, párrafo primero, de la LEEQ, en el entendido de que las exigencias de observar la paridad de género en la postulación de candidaturas por representación proporcional, así como de alternar los géneros en las fórmulas de las listas respectivas, conllevan la obligación de alternar el género de la persona que encabeza estas listas en cada periodo electivo.

b. En el **tema 18**, se reconoce la validez del artículo 128 de la LEEQ, con excepción de su porción normativa "y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal", en el entendido de que, cuando en su párrafo sexto dispone "deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación", por *dicha votación* se entiende la **votación válida emitida**, en los términos apuntados en el apartado correspondiente.

c. En el **tema 24**, se reconoce la validez del artículo 25, párrafo segundo, de la LMIEQ, en el entendido que la facultad de prevención ("se podrá") ahí prevista, es de **ejercicio obligatorio**, tal como es desarrollado en el apartado correspondiente.

688. Por su parte, se retoman también las declaratorias de invalidez:

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."



a. En el **tema 3**, se declara la invalidez del artículo 5, párrafo II, inciso c) y del artículo 234, en su porción normativa "se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral", ambos de la LEEQ.

b. En el **tema 4**, se declara la invalidez la porción normativa impugnada de la fracción III del artículo 14 de la LEEQ que dice "y para el caso de la gubernatura, de cinco años", así como el segundo párrafo del mismo artículo que dispone "Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del Estado migrantes que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección, por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental".

c. En el **tema 10**, se declara la invalidez de la porción normativa "un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o" del artículo 80, tercer párrafo de la LEEQ.

d. En el **tema 11**, se declara la invalidez del artículo 92, párrafo segundo, y del artículo 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración, y VIII, de la LEEQ.

e. En el **tema 14**, se declara la invalidez de la porción normativa "privada o" del artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ.

f. En el **tema 16**, se declara la invalidez del artículo 109 de la LEEQ, en su fracción VI, en la porción normativa "o coaliciones".

g. En el **tema 18**, se declara la invalidez del sexto párrafo del artículo 128 de la LEEQ, en su porción normativa "y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal".

h. En el **tema 19**, se declara la invalidez del artículo 150 de la LEEQ, en su porción normativa "y coaliciones".



689. Por lo que hace a la declaratoria de invalidez prevista en el **tema 4**, y sintetizada en el inciso **b)** del párrafo anterior, a fin de evitar vulneraciones al principio de certeza, esta Suprema Corte considera que debe aplicarse de manera directa para la elección del Ejecutivo Estatal, en relación con el requisito de acceso al cargo consistente en ser nativo de la entidad o en tener residencia efectiva, el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.³¹⁷

690. Finalmente, de conformidad con la ley reglamentaria en la materia, se ordena que las declaratorias de inconstitucionalidad a las que se ha llegado en la presente ejecutoria, surtan sus efectos generales a partir de que se notifiquen sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Querétaro.

691. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno,

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 23, párrafo primero, y 24, en su porción normativa "diputaciones y", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 7, párrafos segundo, tercero y cuarto, en su porción normativa "y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, reformados y adicionado, respectivamente, mediante la ley publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII, temas 1 y 2, de esta decisión.

³¹⁷ Cabe señalar que este tipo de efectos ya los ha utilizado este Alto Tribunal, así lo hizo al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas, resueltas en sesión de cinco de octubre de dos mil quince, así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas, resueltas en sesión de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.



CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 7, párrafo cuarto, en su porción normativa "y las determinaciones que para tal efecto emita el instituto", 20, en su porción normativa "Por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente", 23, párrafo último, en su porción normativa "candidatura", 34, fracción XI, 41, párrafo penúltimo, 58, párrafo primero, fracción II, en su porción normativa "que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de consejerías que lo nombraron", 61, fracciones VIII y XXXI, 62, fracción VII, 66, párrafos primero, en su porción normativa "con las y los integrantes que asistan", y octavo, en sus porciones normativas "simple" y "en caso de empate, será de calidad el voto del consejero presidente", 80, párrafo tercero —con la salvedad precisada en el punto resolutivo séptimo—, 88, párrafos primero, en su porción normativa "con quienes asistan", y cuarto, en su porción normativa "teniendo la persona titular de la presidencia voto de calidad en caso de empate", 92, párrafo cuarto, en su porción normativa "contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos", 99, párrafos tercero, en su porción normativa "Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios", y décimo tercero, fracción II, en su porción normativa "La persona precandidata que rebase el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido", 102, párrafo tercero, fracciones II y III, en su porción normativa "sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el Municipio respectivo", 108, párrafo quinto, 109, párrafo primero, fracción VI —con la salvedad precisada en el punto resolutivo séptimo—, 116, fracciones I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, incisos b) y c), 122, párrafo quinto, en su porción normativa "con las y los integrantes presentes", 126, numerales 1, en su porción normativa "con la integración presente", y 2, fracción I, incisos c) y d), 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto, 128 —con las salvedades precisadas en los puntos resolutivos sexto y séptimo—, 130, párrafo segundo, en su porción normativa "empezando por el partido político con menor porcentaje de votación estatal emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles", 150, en su porción normativa "local y nacional", 165, 168, apartado A, fracción III, inciso a), 171, párrafo primero, fracción III, 206,



párrafo quinto, 209, párrafo cuarto, 227, fracción I, inciso f), en su porción normativa "habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior", y 237, fracción VI, en su porción normativa "habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, en atención a los argumentos del apartado VII, temas 1, 2, 4, 5.1, 7, 8, 9, 10.2, 11.2, 12, 13.1, 13.2, 15, 16, 17, 18.1, 19, 20.1, 20.2, 21, 25.1 y 25.2, de esta determinación.

QUINTO.—Se reconoce la validez de los artículos 7, párrafo tercero, 24, en su porción normativa "contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida", 25, párrafo primero, fracción IX, en su porción normativa "señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente", 29, párrafo primero, fracción I, en su porción normativa "y V", 61, fracción III, 98, fracción IV, y 99, párrafo tercero, en su porción normativa "pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidata o un nuevo candidato", de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, bajo las consideraciones del apartado VII, temas 5.2, 7, 21, 22, 23 y 24, de este fallo.

SEXTO.—Se reconoce la validez de los artículos 128, párrafo sexto, en su porción normativa "deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación", 160, párrafo primero, y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, así como la del artículo 25, párrafo segundo, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, al tenor de las interpretaciones conformes expuestas en el apartado VII, temas 1, 18.2.2 y 24, de esta sentencia.

SÉPTIMO.—Se declara la invalidez de los artículos 5, párrafo primero, fracción II, inciso c), 14, párrafos primero, fracción III, en su porción normativa "y



para el caso de la gubernatura, de cinco años", y segundo, 80, párrafo tercero, en su porción normativa "un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o", 92, párrafo segundo, 100, fracciones IV, inciso c), en su porción normativa "Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deberán hacerse sin fines electorales", y VIII, 103, párrafo primero, fracción VIII, en su porción normativa "privada o", 109, párrafo primero, fracción VI, en su porción normativa "o coalición", 128, párrafo sexto, en su porción normativa "y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal", 150, en su porción normativa "y coaliciones", y 234, en su porción normativa "Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, en los términos expuestos en el apartado VII, temas 3, 4, 10.1, 11.1, 14, 16, 18.2.1 y 19, de esta ejecutoria.

OCTAVO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro, conforme a lo determinado en el apartado VIII de esta resolución.

NOVENO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" del Estado de Querétaro, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*."

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, 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 I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, y cinco votos en contra de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.1, denominado "Mecanismo para cubrir las vacantes de diputados y regidores en el orden de la lista plurinominal", consistente en reconocer la validez del artículo 24, en su porción normativa "diputaciones y", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.2, denominado "Ausencia de un mecanismo de sustitución de vacantes definitivas de diputaciones por mayoría relativa", consistente en reconocer la validez del artículo 23, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández



apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reserva de criterio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Paridad de género", consistente en reconocer la validez de los artículos 7, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, reformados mediante la ley publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del doscientos dieciséis al doscientos dieciocho, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos del doscientos dieciséis al doscientos dieciocho, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Voto en el extranjero", consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo cuarto, en su porción normativa "y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, adicionado mediante la ley publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del doscientos dieciséis al doscientos dieciocho, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos del doscientos dieciséis al doscientos dieciocho, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Voto en el extranjero", consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo cuarto, en su porción normativa "y las determinaciones que para tal efecto emita el instituto", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro,



expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus tema 5.1, denominado "Ausencia de la figura del suplente para la presidencia municipal", 8, denominado "Prohibición de recibir financiamiento privado, en caso de no tener derecho a financiamiento público local", 9, denominado "Reglas sobre quórum y votación en las sesiones de los Consejos del IEEQ", 11.2, denominado "Regulación de artículos promocionales", y 25.2, denominado "Restricción temporal de los consejeros para designar al secretario ejecutivo", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 20, en su porción normativa "por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente", 41, párrafo penúltimo, 58, párrafo primero, fracción II, en su porción normativa "que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de consejerías que lo nombraron", 66, párrafos primero, en su porción normativa "con las y los integrantes que asistan", y octavo, en sus porciones normativas "simple" y "en caso de empate, será de calidad el voto del consejero presidente", 88, párrafos primero, en su porción normativa "con quienes asistan", y cuarto, en su porción normativa "teniendo la persona titular de la presidencia voto de calidad en caso de empate", 92, párrafo cuarto, en su porción normativa "contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos", 99, párrafo tercero, en su porción normativa "durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios", 122, párrafo quinto, en su porción normativa "con las y los integrantes presentes", y 126, párrafo primero, numeral 1, en su porción normativa "con la integración presente", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las



consideraciones y fundamentos, en su tema 7, denominado "Prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias", consistente en reconocer la validez del artículo 23, párrafo último, en su porción normativa "candidatura", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reserva de criterio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Paridad de género", consistente en reconocer la validez de los artículos 34, fracción XI, 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto, 130, párrafo segundo, en su porción normativa "existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles", 165 y 168, apartado A, fracción III, inciso a), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 25.1, denominado "Sobre el nombramiento, ratificación y remoción del secretario ejecutivo", consistente en reconocer la validez del artículo 61, fracción VIII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 25.1, denominado "Sobre el nombramiento, ratificación y remoción del secretario ejecutivo", consistente en reconocer la validez de los artículos 61, fracción XXXI, 62, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas apartándose del parámetro de comparación entre los candidatos independientes y los partidos políticos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del parámetro de comparación entre los candidatos independientes y los partidos políticos, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 10.2, denominado "Representantes de los candidatos independientes", consistente en reconocer la validez del artículo 80, párrafo tercero, en sus porciones normativas "en caso de que, por cualquier causa establecida en la presente ley" y "una candidatura independiente pierda su registro, una vez que quede firme la determinación que originó dicha situación, quedará sin efectos la acreditación de sus representantes en aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 12, denominado "Tope de gastos de precampaña", consistente en reconocer la validez del artículo 99, párrafo décimo tercero, frac-



ción II, en su porción normativa "la persona precandidata que rebase el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 13.2, denominado "Sobre la solicitud de interpretación conforme de los topes de gastos para las elecciones de los diputados locales", consistente en reconocer la validez del artículo 102, párrafo tercero, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 13.1, denominado "Tope de gastos de campaña previsto para las elecciones de los Ayuntamientos", consistente en reconocer la validez del artículo 102, párrafo tercero, fracción III, en su porción normativa "sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el Municipio respectivo", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek,



Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus temas 15, denominado "Regulación de la organización de debates por medios de comunicación locales", 17, denominado "Verificación de requisitos de elegibilidad en declaratoria de validez", y 20.2, denominado "Cancelación del registro a planillas incompletas de Ayuntamiento", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 108, párrafo quinto, 116, fracciones I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, incisos b) y c), 126, numeral 2, fracción I, incisos c) y d), y 209, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 16, denominado "Regulación de coaliciones y en materia de impresión y producción de materias electorales", consistente en reconocer la validez del artículo 109, párrafo primero, fracción VI, en sus porciones normativas "en el caso de la elección de diputaciones por mayoría relativa, un solo espacio por cada candidatura independiente o partido político que contenga la fórmula de candidaturas propietaria y suplente, así como un espacio para candidaturas no registradas; en el reverso, la lista sólo de cada partido político" y "que postule de sus candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 18.1, denominado "Sobre el cálculo del resultante de asignación", consistente en reconocer la validez del artículo 128, párrafos del primero



al quinto, sexto, en sus porciones normativas "por votación estatal emitida, se entiende la que resulte de" y "los votos emitidos para candidaturas independientes, los votos nulos, los votos de candidaturas no registradas", séptimo, octavo y noveno, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reserva de criterio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Paridad de género", consistente en reconocer la validez del artículo 130, párrafo segundo, en su porción normativa "empezando por el partido político con menor porcentaje de votación estatal emitida", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Ríos Farjat separándose de las consideraciones y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 19, denominado "Regulación de coaliciones y obligación de contar con anuencia de las dirigencias locales y nacionales para la formación de coaliciones o de candidaturas comunes", consistente en reconocer la validez del artículo 150, en su porción normativa "local y nacional", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Esquivel Mossa y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la invalidez total del precepto.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Requisito de residencia efectiva



para acceder al cargo de gobernador", consistente en reconocer la validez del artículo 171, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 20.1, denominado "Limitación a la sustitución de las candidaturas por renuncia", consistente en reconocer la validez del artículo 206, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 21, denominado "Obligación de acreditar la solicitud oportuna de pruebas que no obran en poder del oferente", consistente en reconocer la validez de los artículos 227, fracción I, inciso f), en su porción normativa "habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior", y 237, fracción VI, en su porción normativa "habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos



Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 22, denominado "Suplencia de la queja en los juicios de nulidad de votación de casillas o elecciones", consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo tercero, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández votó por una interpretación conforme y por la invalidez de su porción normativa "o elecciones". El Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez de su porción normativa "o elecciones". Los Ministros Esquivel Mossa, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus temas 5.2, denominado "Adición de una nueva causal de nulidad", 23, denominado "Plazo para presentar medios de impugnación electorales", y 24, denominado "Regulación de la facultad de prevenir ante el incumplimiento de requisitos de la demanda", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 24, en su porción normativa "contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida", 29, párrafo primero, fracción I, en su porción normativa "y V", y 98, fracción IV, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 21, denominado "Obligación de acreditar la solicitud oportuna de pruebas que no obran en poder del oferente", consistente en reconocer la validez del artículo 25, párrafo primero, fracción IX, en su porción normativa "señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió



oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente", de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 22, denominado "Suplencia de la queja en los juicios de nulidad de votación de casillas o elecciones", consistente en reconocer la validez del artículo 61, fracción III, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Esquivel Mossa, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 7, denominado "Prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias", consistente en reconocer la validez del artículo 99, párrafo tercero, en su porción normativa "pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidata o un nuevo candidato", de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema



18.2.2, denominado "Sobre la deducción a la votación total emitida, de los votos de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, para el cálculo de la votación estatal emitida", consistente en reconocer la validez del artículo 128, párrafo sexto, en su porción normativa "deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la interpretación conforme, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la interpretación conforme, Pérez Dayán con reserva de criterio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Paridad de género", consistente en reconocer la validez de los artículos 160, párrafo primero, y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 24, denominado "Regulación de la facultad de prevenir ante el incumplimiento de requisitos de la demanda", consistente en reconocer la validez del artículo 25, párrafo segundo, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, 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, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado "Definición de calumnia", consistente en declarar la invalidez de los artículos 5, fracción II, inciso c), y 234, en su porción normativa "Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Requisito de residencia efectiva para acceder al cargo de gobernador", consistente en declarar la invalidez del artículo 14, fracción III, en su porción normativa "y para el caso de la gubernatura, de cinco años", y párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 10.1, denominado "Representantes de los partidos políticos", consistente en declarar la invalidez del artículo 80, párrafo tercero, en su porción normativa "un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales,



González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales apartándose de los párrafos cuatrocientos dos y cuatrocientos tres, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 11.1, denominado "Competencia para regular la propaganda gubernamental durante las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial", consistente en declarar la invalidez de los artículos 92, párrafo segundo, y 100, fracción IV, inciso c), en su porción normativa "Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deberán hacerse sin fines electorales", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, únicamente por el argumento competencial. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales apartándose de los párrafos cuatrocientos dos y cuatrocientos tres, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 11.1, denominado "Competencia para regular la propaganda gubernamental durante las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 100, fracción VIII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, únicamente por el argumento competencial. La Ministra Piña Hernández votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose del escrutinio estricto, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales separándose del escrutinio



estricto, Piña Hernández por la invalidez adicional de toda la fracción y por razones adicionales, Ríos Farjat separándose del escrutinio estricto, Laynez Potisek separándose del escrutinio estricto y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 14, denominado "Prohibición de pintar propaganda electoral en propiedad privada, incluso cuando medie permiso", consistente en declarar la invalidez del artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, en su porción normativa "privada o", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 16, denominado "Regulación de coaliciones y en materia de impresión y producción de materias electorales", consistente en declarar la invalidez del artículo 109, párrafo primero, fracción VI, en su porción normativa "o coalición", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 18.2.1, denominado "Sobre la deducción de los votos para candidatos que no hayan alcanzado triunfo en algún distrito uninominal", consistente en declarar la invalidez del artículo 128, párrafo sexto, en su porción normativa "y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández, Ríos Farjat separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 19, denominado "Regulación de coaliciones y obligación de contar con anuencia de las dirigencias locales y nacionales para la formación de coaliciones o de candidaturas comunes", consistente en declarar la invalidez del artículo 150, en su porción normativa "y coaliciones", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro.

En relación con el punto resolutivo noveno:

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

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, con reservas, 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. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro Franco González Salas anunció voto particular y concurrente genérico.

El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente genérico.

La Ministra Yasmín Esquivel Mossa no asistió a la sesión de diecisiete de septiembre de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, promovida por el Partido Político Morena.

En sesiones de diecisiete y veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad citada, en donde se analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro; todos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el primero de junio de dos mil veinte.

Presento este voto, pues, si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno y con las consideraciones que las sustentan, en relación con algunos puntos, estimo necesario realizar ciertas precisiones y dar razones diversas a las que sustentan el fallo. En otros aspectos puntuales, respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros.



Para explicar estas razones, el presente voto se estructurará de la siguiente manera:

I. Voto concurrente respecto de la definición de calumnia (tema 3); **II.** Voto particular relativo al requisito de residencia efectiva para acceder al cargo de gobernador (tema 4); **III.** Voto particular relativo a la pérdida de acreditación de los representantes de los partidos políticos ante los Consejos Distritales y Municipales (tema 10.1); **IV.** Voto particular sobre la limitación a la sustitución de las candidaturas por renuncia (tema 20.1); **V.** Voto particular relativo a la suplencia de la queja en los juicios de nulidad de casillas o elecciones (tema 22); y **VI.** Voto particular respecto del nombramiento, ratificación y remoción del secretario ejecutivo (tema 25.1).

I. Voto concurrente respecto de la definición de calumnia (Tema 3)

El Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de los artículos 5, fracción II, inciso c), y 234, en la porción normativa "*Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral*", ambos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.¹

Para llegar a dicha conclusión, se retomaron las consideraciones sostenidas en la **acción de inconstitucionalidad 64/2015 y acumuladas**,² así como la **acción de inconstitucionalidad 129/2015 y acumuladas**,³ en los que este Alto Tribunal se pronunció sobre la inconstitucionalidad de normas similares, por no incluir dentro de la definición de calumnia que la imputación de los hechos o delitos falsos se haya hecho *con conocimiento* de su falsedad. Así, dado que en el caso el legislador local no incluyó un elemento fundamental al definir el concepto de calumnia, esto es, que la imputación de los hechos o delitos falsos debía hacerse a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho

¹ **Ley Electoral del Estado de Querétaro:**

"**Artículo 5.** Para efectos de esta ley se entenderá:

"...

"**II.** En lo que se refiere a otros conceptos:

"...

"**c) Calumnia.** La imputación hecha por cualquier persona en su carácter de particular, servidor público o partido político a través de sus representantes, militancia, simpatizantes o candidaturas, de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral."

"**Artículo 234.** Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral."

² Resueltas en sesión de quince de octubre de dos mil quince.

³ Resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.



que auspiciaba la calumnia era falso, se estimó que las porciones señaladas restringen injustificadamente el derecho a la libertad de expresión por lo que se resolvió declarar su inconstitucionalidad.

Al respecto, como también lo manifesté en los referidos precedentes, considero que el concepto constitucional de calumnia, además de sustentarse en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, debió basarse en la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte en materia de libertad de expresión. Particularmente, en los criterios de la Primera Sala contenidos en las tesis jurisprudenciales 1a./J. 38/2013 (10a.)⁴ y 1a./J. 80/2019 (10a.),⁵ así como en aquél contenido en la tesis aislada 1a. CXXXVIII/2013 (10a.),⁶ en las que se desarrolló el estándar de "real malicia" o "malicia efectiva" consistente en que las personas están protegidas contra afirmaciones que dañen su honor, sólo cuando éstas se hayan formulado con la intención de dañar y a sabiendas de su falsedad.

Por esta razón, si bien comparto el sentido de la sentencia en este punto, me aparto de sus consideraciones.

II. Voto particular relativo al requisito de residencia efectiva para acceder al cargo de gobernador (tema 4)

En este apartado, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de los artículos 14, fracción III, en la porción normativa "y para el caso de la gubernatura", y párrafo segundo; y 171, fracción III, ambas de la Ley Electoral Local.⁷

⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de dos mil trece, página 538, «con número de registro digital: 2003303» de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA."

⁵ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de dos mil diecinueve, página 874, «con número de registro digital: 2020798 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas» de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIENDAS DE SU FALSEDAD O CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR)."

⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de dos mil trece, página 558, «con número de registro digital: 2003643» de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. "MALICIA EFECTIVA" COMO PRESUPUESTO INDISPENSABLE PARA LA IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR EXPRESIONES NO PROTEGIDAS POR AQUEL DERECHO."

⁷ Ley Electoral del Estado de Querétaro:



Al respecto, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 14, fracción III, en la porción normativa "y para el caso de la gubernatura", y párrafo segundo en su totalidad. Ello, al considerar que dichas porciones no se ajustan al parámetro constitucional establecido en el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General;⁸ el cual establece como requisito tasado para ser electo al cargo de gobernador el de haber nacido en la entidad federativa correspondiente o, *alternativamente*, el requisito de residencia efectiva de cuando menos cinco años.⁹

Sin embargo, reconoció la validez del artículo 171, fracción III, de la Ley Electoral Local, al considerar que el requisito ahí previsto en el sentido de que la solicitud de registro de la candidatura deberá contener constancia de tiempo de residencia no adolece del mismo vicio de constitucionalidad. Lo anterior, pues se estimó que el requisito de residencia no es en sí mismo inconstitucio-

"Artículo 14. Son requisitos para ser postulado y, en su caso, para ocupar cualquier cargo de elección popular, los siguientes:

"...

"III. Tener residencia efectiva en el Estado, para el caso de diputaciones, de cuando menos tres años anteriores a la fecha de la elección **y para el caso de la gubernatura, de cinco años.** Para el caso de miembros del Ayuntamiento, tener una residencia efectiva en el Municipio mínima de tres años;

"...

"Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del Estado migrantes que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección, por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental."

"Artículo 171. A la solicitud deberá acompañarse lo siguiente:

"...

"III. Constancia de tiempo de residencia, expedida por la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio en que la candidatura tenga su domicilio."

⁸ **"Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"I. ...

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa. ..."

⁹ Lo anterior, tal como lo interpretó este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 74/2008.



nal, sino lo que es inconstitucional es la exclusión del resto de los ciudadanos nacidos en la entidad federativa, a los que no les debe resultar exigible cumplir con el requisito de residencia efectiva. Así, interpretó que dicho requisito debe ser entendido como un medio para acreditar la residencia efectiva, **en caso de no ser nativo**, exigida por el propio artículo 116 de la Constitución General.

Al respecto, si bien comparto las consideraciones y el sentido del proyecto respecto de la declaración de invalidez del artículo 14, fracción III, en la porción normativa "*y para el caso de la gubernatura*", y párrafo segundo; **respetuosamente me aparto de la decisión mayoritaria en el sentido de reconocer la validez del artículo 171, fracción III, de la Ley Electoral Local**. Lo anterior, pues a mi parecer el estudio constitucionalidad de este último no puede desvincularse de la declaración de inconstitucionalidad respecto del diverso artículo 14, al exigir que cualquier solicitud de candidatura a la gubernatura contenga una constancia de tiempo de residencia.

En ese sentido, considero que el referido artículo 171, fracción III, de la Ley Electoral Local, también resulta inconstitucional al compartir el mismo vicio de constitucionalidad consistente en modificar los requisitos señalados por la Constitución General para acceder al cargo de gobernador del Estado.

III. Voto particular relativo a la pérdida de acreditación de los representantes de los partidos políticos ante los Consejos Distritales y Municipales (tema 10.1)

Una mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal resolvió declarar la invalidez del artículo 80, tercer párrafo, en la porción normativa "*un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o*", de la Ley Electoral Local.¹⁰ Ello, bajo el argumento de que éste afecta el derecho

¹⁰ **Ley Electoral del Estado de Querétaro:**

"**Artículo 80.** Los Consejos Distritales y Municipales se integrarán con:

"...

"En caso de que, por cualquier causa establecida en la presente ley, **un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o** una candidatura independiente pierda su registro, una vez que quede firme la determinación que originó dicha situación, quedará sin efectos la acreditación de sus representantes en aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas.

"Los Consejos Distritales y Municipales concluirán sus funciones al término del proceso electoral de los de su competencia."



de los partidos políticos de contar con un representante ante los consejos distritales o municipales, al sujetar la permanencia de dichos representantes a la participación efectiva de sus candidatos en los distritos o Municipios correspondientes a cada consejo. Para arribar a dicha conclusión, la sentencia se apoya en lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas**,¹¹ así como en la **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**.¹²

Con todo respeto, no comparto la conclusión alcanzada por la mayoría de mis compañeros y considero que se debió reconocer la validez de la disposición impugnada.

El artículo en cuestión dispone que cuando un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas, quedará sin efecto la acreditación de sus representantes en aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas; **refiriéndose por "órganos" exclusivamente a los Consejos Distritales y Municipales**.¹³

Al respecto, cabe mencionar que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas**, este Tribunal Pleno decidió que el criterio de que las

¹¹ Resuelta el dos de octubre de dos mil catorce.

¹² Resuelta el diez de noviembre de dos mil quince.

¹³ Ello, considerando que la integración del Consejo General se regula en un artículo distinto al impugnado:

"Artículo 58. El Consejo General se integra de la siguiente manera:

"I. Un consejero presidente y seis consejeros electorales, designados por el Consejo General del Instituto Nacional;

"II. Una persona titular de la Secretaría Ejecutiva, designada por el Consejo General, en términos de las disposiciones aplicables, que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de consejerías que lo nombraron;

"III. Una persona representante de cada uno de los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional;

"IV. Una persona representante de cada uno de los partidos políticos locales con registro; y

"V. Una persona representante de cada candidatura independiente que contienda por la gubernatura, una vez aprobado el registro para contender en el proceso electoral correspondiente; concluido éste, la representación de la candidatura dejará de formar parte del consejo.

"Por cada persona representante propietaria de partidos políticos o candidaturas independientes a la gubernatura, podrán nombrar a una persona suplente, quienes no podrán actuar de manera simultánea en las sesiones del Consejo General.

"El consejero presidente y los consejeros electorales tendrán derecho a voz y voto, los demás integrantes sólo tendrán derecho a voz. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva concurrirá a las sesiones de Consejo General con voz informativa."



entidades federativas no pueden restringir la representación de los partidos políticos ante los organismos electorales, **sólo resulta aplicable a los representantes ante los órganos superiores de dirección de los organismos públicos locales**. En efecto, se sostuvo que "**la Constitución no garantiza la participación de los representantes de los partidos políticos ante organismos distintos al superior de dirección de los organismos públicos locales**"; pues el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Constitución General¹⁴ señala que los partidos políticos contarán con un representante en los órganos superiores de dirección, **pero no hace referencia a los Consejos Distritales y Municipales**.¹⁵

En este sentido, si las normas impugnadas establecen como consecuencia para el partido político que no obtenga o pierda el registro de sus candidaturas, la pérdida de acreditación de representantes **exclusivamente** ante los **Consejos Distritales y Municipales** que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas; **es evidente que ello resultaría válido conforme al criterio que sentó este Alto Tribunal en el precedente mencionado**, por lo que el artículo 80, tercer párrafo, de la Ley Electoral Local, en la porción normativa "*un partido político no obtenga o pierda el*

¹⁴ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"1o. **Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.**"

¹⁵ En dicho asunto se reconoció la **validez** de ciertos artículos del Código Electoral para el Estado de Veracruz, bajo una **interpretación conforme**, en el sentido de que los partidos políticos no podían dejar de formar parte del Consejo General del Instituto cuando no acrediten a sus representantes en el plazo previsto, ni cuando asistan sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones ordinarias del consejo.



registro de candidaturas o", resulta acorde con el parámetro de regularidad constitucional aplicable.

Lo anterior, sin que sea obstáculo lo argumentado dentro de la sentencia en el sentido de que los Consejos Distritales y Municipales también realizan cómputos parciales para las elecciones de la gubernatura, pues la norma impugnada es clara en cuanto a que la acreditación sólo quedará sin efectos ante aquellos órganos que conozcan **parcial o totalmente** de las elecciones relacionadas con la candidatura que no obtuvo o perdió el registro, es decir, se entiende que mantendrán su representante cuando el partido tenga alguna candidatura respecto de la cual el órgano de que se trate pueda conocer de manera total o parcial.

IV. Voto particular sobre la limitación a la sustitución de las candidaturas por renuncia (Tema 20.1)

En este tema, voté en contra de reconocer la validez del artículo 206, quinto párrafo, de la Ley Electoral Local,¹⁶ el cual establece que, en caso de renuncia, la sustitución de candidatura no procederá cuando se presente dentro de los treinta y cinco días previos a la elección. Lo anterior, pues si bien coincido en que hay libertad configurativa para regular la sustitución de candidatos, en mi opinión, el plazo de hasta treinta y cinco días antes de la elección para presentar sustituciones no se justifica ni es razonable.

Al respecto, advierto que la sentencia de esta Suprema Corte se basa en el precedente de la **acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada**,¹⁷ en el que se reconoció la validez de una norma que establecía que, en caso de renuncia, no procedería la sustitución si se presentaba dentro de los veinte días previos a la elección. En aquel asunto, yo también voté en contra al considerar que el plazo no se justificaba y podría resultar o muy corto o excesivo según las circunstancias del proceso electoral.

Si bien el plazo de **treinta y cinco días previos a la elección** para presentar sustituciones, previsto en la norma que ahora nos ocupa, es más amplio que el

¹⁶ **Ley Electoral del Estado de Querétaro:**

"Artículo 206. ...

"En caso de renuncia, la sustitución no procederá cuando se presente dentro de los treinta y cinco días anteriores al de la elección."

¹⁷ Resuelta el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández.



de veinte días analizado en el precedente, considero que puede ser escaso para garantizar el principio de equidad en la contienda y el derecho de los electores de conocer las propuestas y los perfiles de los candidatos suplentes durante la campaña.

Ello, en virtud de que si la solicitud de sustitución se presentara treinta y cinco días antes de la jornada electoral (es decir, el último día permitido), el candidato sustituto sólo podrá hacer campaña por veinticinco días. Esto es así pues, una vez presentada la solicitud de sustitución: se tienen veinticuatro horas (un día) para ratificarla;¹⁸ luego se tienen otras veinticuatro horas (un día) para entregar documentación faltante;¹⁹ después, el consejo competente tiene cinco días para resolver sobre la solicitud;²⁰ además, conforme al artículo 101,²¹ la

¹⁸ **"Artículo 207.** En caso de renuncia de alguna persona aspirante a candidatura independiente o candidatura, se observará lo siguiente:

"I. Cuando la renuncia sea presentada por la persona aspirante o candidata, en el acto deberá ratificarla ante el órgano electoral competente y éste lo hará del conocimiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al partido político, coalición o representación de la planilla o fórmula de candidaturas independientes que solicitó su registro para que proceda, en su caso, a la sustitución; y

"II. Cuando la renuncia sea presentada por la persona facultada en el expediente de registro de candidaturas que corresponda, el órgano electoral deberá requerir a la persona aspirante o a la candidatura para que, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación personal, la ratifique y se proceda, en su caso, a la sustitución.** Si no se ratifica, no surtirán efectos la renuncia."

¹⁹ **"Artículo 208.** Cuando se presente una solicitud de sustitución, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva o Secretaría Técnica del Consejo competente verificará que se presente la documentación de la nueva persona aspirante a la candidatura prevista en los artículos 170 y 171 de esta ley. "En caso de que se omita la presentación de uno o varios documentos o los presentados muestren huellas de alteración o tachaduras, se requerirá al partido político, coalición o fórmula de candidaturas independientes postulantes, para que **dentro de las veinticuatro horas siguientes entregue la documentación faltante o documentos fidedignos**, apercibiéndole que de no hacerlo se tendrá por no presentada la solicitud. Esta verificación preliminar no prejuzga sobre la procedencia de la sustitución."

²⁰ **"Artículo 209.** En caso de sustitución de aspirantes a candidaturas independientes, el Consejo competente revisará que la solicitud se ubique en alguno de los supuestos previstos por el artículo 206 de esta ley.

"En caso de sustitución de candidaturas, **el consejo competente resolverá lo conducente, dentro del plazo de cinco días siguientes a la presentación de la solicitud**, revisando que la misma se ajuste a alguno de los supuestos previstos en el artículo 206 de esta ley.

"En los supuestos previstos en este artículo, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para ser titular de una candidatura. En caso de incumplimiento, se negará el registro de la solicitud de sustitución.

"Si la integración de una planilla de Ayuntamiento queda incompleta, se cancelará su registro."

²¹ **"Artículo 101.** La campaña para la gubernatura **dará inicio sesenta y tres días naturales anteriores al día de la elección. No deberá durar más de sesenta días.**



campaña debe terminar tres días antes de la jornada electoral. Todo ello suma un total de diez días en que no es posible hacer campaña.

Entonces, restando esos diez días, en el caso de presentar una sustitución el último día del plazo que prevé la norma impugnada, el candidato sustituto en realidad sólo contaría con veinticinco días para hacer campaña electoral, lo cual **no se justifica ni es razonable por dos motivos**. Primero, porque es un plazo genérico tanto para candidatos a gubernatura, diputaciones o Ayuntamientos, siendo que para cada uno de ellos la duración de la campaña debe ser diferente (para gubernatura dura sesenta días y para diputaciones y Ayuntamientos dura cuarenta y cinco días, según el artículo 101 de la Ley Electoral Local). Segundo, porque afecta el propósito de la campaña electoral de candidatos sustitutos al reducirla significativamente, por un poco más del 40% para las gubernaturas y por un poco más del 55% para las diputaciones y Ayuntamientos.

Tampoco considero correcto que la sentencia de este Tribunal Pleno utilice como "parámetro ilustrativo" el artículo 241 de la LGIPE²² que prevé como límite para presentar sustituciones, hasta treinta días antes de la elección. Este no es un parámetro equiparable, ya que dicha norma aplica para la elección del presidente de la República, senadores y diputados, para los cuales la campaña electoral dura noventa días, conforme al artículo 251, numeral 1, de la LGIPE.²³

"Las campañas para **diputaciones y Ayuntamientos darán inicio cuarenta y ocho días naturales** anteriores al día de la elección. **No deberán durar más de cuarenta y cinco días.**"

²² **Artículo 241.**

"1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:

"a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta ley;

"b) Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. **En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección.** Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 267 de esta ley, y

"c) En los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por éste al Consejo General, se hará del conocimiento del partido político que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución."

²³ **Artículo 251.**

"1. Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días."



Por estas razones es que voté en contra de reconocer la validez del artículo 206, quinto párrafo, de la Ley Electoral Local.

V. Voto particular relativo a la suplencia de la queja en los juicios de nulidad de casillas o elecciones (tema 22)

En este apartado, voté en contra de reconocer la validez del artículo 7, párrafo tercero,²⁴ de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral Local, que establece los supuestos en que la suplencia de la queja no es procedente, esto es, en "*los juicios donde se pretenda la nulidad de votación, casillas o elecciones*". En esta línea, también estoy en contra de la validez del artículo 61, en la porción normativa "*expresados*", de la misma ley,²⁵ el cual establece que las resoluciones y sentencias deberán contener el análisis de los agravios *expresados*.

La sentencia de este Tribunal Pleno sostiene que: **i)** no existía obligación alguna del Poder Legislativo Local de emitir la ley local en los mismos términos que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), la cual excluye la suplencia de la queja sólo para los *recursos de reconsideración y revisión constitucional* electoral; y **ii)** considera razonable la justificación del Poder Legislativo, al considerar que los juicios de nulidad de casilla o elección se rigen por el principio de conservación de los actos

24 Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro:

"Artículo 7. La interpretación de la presente ley para su aplicación, se hará de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, los tratados y disposiciones internacionales en materia de derechos humanos celebrados por el Estado Mexicano, atendiendo a los criterios gramatical, sistemático y funcional y procurando en todo momento a las personas la protección más amplia. A falta de disposición expresa se atenderá a la jurisprudencia aplicable, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro y a los principios generales de derecho.

"La autoridad jurisdiccional, al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, debe suplir la deficiencia de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos o se advierta una violación evidente en sus derechos.

"La suplencia de la queja no es procedente en los juicios donde se pretenda la nulidad de votación, casillas o elecciones."

25 Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro:

"Artículo 61. Las resoluciones y las sentencias deberán constar por escrito y contendrán los siguientes datos:

"...

"III. El análisis de los agravios expresados."



públicos válidamente celebrados y, en consecuencia, no puede suplirse la queja.

Sin embargo, considero que le asiste razón al accionante al argumentar que la norma debe ser declarada inválida por contrariar lo establecido en la LGSMIME, ya que en la acción de inconstitucionalidad 35/2014, se estableció que la LGSMIME *"es directamente aplicable a las entidades federativas"* y elecciones locales.²⁶

Al respecto, en su artículo 23, inciso 1, la LGSMIME²⁷ prevé la obligación de la Sala competente del Tribunal Electoral de *"suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos"*. En el inciso 2 del mismo artículo, se indica que *no aplicará dicha regla* para los medios de impugnación previstos en el título quinto del libro segundo y en el libro cuarto de este ordenamiento, *–correspondientes al recurso de reconsideración y al juicio de revisión constitucional electoral, respectivamente–*.

De modo que, la excepción establecida en la ley local no se condice con las excepciones previstas en la LGSMIME. Mientras que aquélla establece una excepción a la procedencia de la suplencia de la queja con base en la pretensión de la parte (que ésta busque la nulidad de la votación casillas o elecciones), la ley general sólo excluye la suplencia cuando se trate de los dos recursos mencionados.

²⁶ En particular, se sostuvo que dicha ley *"es aplicable tanto a las elecciones federales como a las locales, en términos de su párrafo primero y del artículo 1o. de la ley, lo que tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 41, base VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé la existencia de un sistema nacional de nulidades de las elecciones federales o locales, que se regula precisamente en la legislación general mencionada"*.

²⁷ **"Artículo 23:**

"1. Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, **la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.**

"2. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en el **título quinto del libro segundo** y en el **libro cuarto** de este ordenamiento, **no se aplicará la regla señalada en el párrafo anterior.**

"3. En todo caso, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el órgano competente del instituto o la Sala del Tribunal Electoral resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto."



Advierto, en particular, que a través del recurso de reconsideración²⁸ y del juicio de revisión constitucional electoral,²⁹ sería posible formular pretensiones distintas a "la nulidad de votación, casillas y elecciones", por lo que, aunque la suplencia de la queja no está disponible conforme a la LGSMIME cuando se interpongan estos recursos, desde la perspectiva de la ley local, sí existirían supuestos –aquellos en que *no* se busca la nulidad– en que se podría suplir la queja. Dado que la Ley local no puede contrariar lo establecido en la LGSMIME, considero que esta Suprema Corte debió declarar la invalidez del párrafo tercero del artículo 7 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral Local.

También estoy en contra de reconocer la validez de la fracción III del artículo 61 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral Local, que regula el contenido de las sentencias y resoluciones en la materia. La fracción III impugnada establece que dichas decisiones deberán incluir "*III. El análisis de los agravios expresados*", lo cual podría interpretarse en sentido de limitar la

²⁸ LGSMIME. De la procedencia

"Artículo 61

"1. El **recurso de reconsideración** sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

"a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y

"b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución."

²⁹ LGSMIME. "Artículo 86

"1. El **juicio de revisión constitucional electoral** sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

"a) Que sean definitivos y firmes;

"b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;

"d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;

"e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y

"f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado. ..."



procedencia de la suplencia de la queja. La redacción de la fracción III impugnada tampoco se ajusta a lo establecido en el inciso c) del artículo 22 análogo de la LGSMIME, el cual se refiere únicamente al "análisis de los agravios".³⁰ De modo que también considero que esta Suprema Corte debió declarar inválida la porción "expresados" de la fracción III del artículo 61 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral Local.

VI. Voto particular respecto del nombramiento, ratificación y remoción del secretario ejecutivo (tema 25.1)

Finalmente, voté en contra de la validez del artículo 61, fracción VIII, de la Ley Electoral Local³¹ que establece la competencia del Consejo General para designar o ratificar a las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas, así como consejerías de los Consejos Distritales y Municipales, sin establecer el tipo de mayoría requerida para tales efectos.

Al respecto, considero fundado el argumento del accionante en sentido que la norma genera falta de certeza al no señalar el tipo de mayoría que se requiere para la designación o ratificación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas, así como consejerías de los Consejos Distritales y Municipales. Según la sentencia del Pleno, no se genera tal inseguridad porque en el artículo 66, último párrafo, de la propia ley local, se establece que "Las resoluciones (del Consejo General) se tomarán por mayoría simple, a excepción de aquellos casos que la ley señale; ...".

Al respecto, considero que, al prever implícitamente una *mayoría simple* para efectos de la designación o ratificación de las autoridades mencionadas, la norma

³⁰ **Artículo 22**

"1. Las resoluciones o sentencias que pronuncien, respectivamente, el Instituto Federal Electoral o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán hacerse constar por escrito y contendrán:

"...

"c) En su caso, **el análisis de los agravios** así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes. ..."

³¹ **Artículo 61**. El Consejo General tiene competencia para:

"...

"VIII. Designar o ratificar a las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas, así como consejerías de los Consejos Distritales y Municipales, en términos de las disposiciones aplicables."



impugnada adolece de varios de los mismos problemas que una norma³² estudiada en la **acción de inconstitucionalidad 140/2020**, resuelta el siete de septiembre de dos mil veinte, en la cual existió una mayoría de siete votos a favor de la propuesta de invalidez (por lo que se desestimó la acción).³³ En particular:

- a) Tal como sucede con la norma estudiada en el precedente, en este caso **no queda claro el alcance del término "mayoría simple"**, puesto que, conforme al artículo 66, primero párrafo, de la LEEQ,³⁴ cuando no se llega al quórum de mayoría de los *integrantes* del consejo, éste podrá sesionar dentro de las 24 horas *con los integrantes que asistan*. Así, podría designarse a los titulares mencionados con una votación no mayoritaria de la totalidad del órgano.
- b) La designación de la Secretaría Ejecutiva y de los titulares de las Direcciones Ejecutivas por mayoría simple no es acorde con la importancia que dan a la función el Constituyente y el Congreso de la Unión. No guarda congruencia interna que la designación de las personas titulares de estos órganos directivos forme parte de los supuestos de votación de la regla general de una mera mayoría y, menos aún, de una mayoría de los presentes.

Por tanto, considero que esta Suprema Corte debió declarar la invalidez del artículo 61, fracción VIII, de la LEEQ.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³² Ley Electoral de Tamaulipas. "Artículo 110. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: (Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"I. Designar, a propuesta de la consejera o consejero presidente, **por mayoría simple**, a la persona titular de la **Secretaría Ejecutiva**;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. Designar, a propuesta de la consejera o consejero presidente, **por mayoría simple**, a las personas titulares de **las direcciones ejecutivas y de administración**;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Designar, a propuesta de la consejera o consejero presidente, **por mayoría simple**, a la persona titular de la Unidad de Fiscalización."

³³ Con voto en contra de la Ministra Ríos Farjat y los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, por lo que no se alcanzó la votación necesaria para declarar la invalidez de la norma.

³⁴ LEEQ. "Artículo 66. Para que el Consejo General pueda sesionar legalmente, es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero presidente. En caso de que no se reúna la mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con las y los integrantes que asistan. ..."



Voto particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 132/2020.

En sesión celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente citado al rubro analizó la constitucionalidad de la reforma al artículo 7 de la Constitución del Estado de Querétaro, así como de diversos artículos de la Ley Electoral y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas del Estado de Querétaro, que fueron expedidas mediante decreto publicado el uno de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

A continuación, respetuosamente me permito exponer las razones adicionales por las que voté a favor de algunas partes de la sentencia, así como los motivos que me inclinaron a votar en contra de algunos temas, para lo cual seguiré el mismo orden de la resolución de este Tribunal Pleno.

1. Paridad de género.

En la sentencia se **reconoció la validez** de los artículos 7 de la Constitución Local, así como 34, fracción XI; 127, párrafo tercero, fracción I, y párrafo quinto; 130, párrafo segundo, en la porción normativa "*empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles*"; 165; y 168, apartado A, fracción III, inciso a), de la Ley Electoral Local.

Asimismo, se **reconoció la validez** de los artículos 160, párrafo primero y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral al tenor de una interpretación conforme para entenderla de forma que las exigencias de observar la paridad de género en la postulación de candidaturas de representación proporcional, así como de alternar los géneros en las fórmulas de las listas respectivas, **conlleven también la obligación de alternar el género de la persona que encabeza estas listas en cada periodo electivo.**

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, estoy de acuerdo con la sentencia en cuanto a **reconocer la validez** de las normas impugnadas, **con excepción** de la porción "*empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida*" del artículo 130, párrafo segundo, **que considero inconstitucional**, pues me parece que esta porción no guarda una



relación objetiva y racional, pues pierde de vista que para realizar los ajustes de paridad es necesario comenzar con los partidos que tras la elección de mayoría relativa quedaron sobrerrepresentados en un género.

En la sentencia –aunque no se hace visible una clasificación–, se analizan tres temas relacionados con la regulación de la paridad de género en la Constitución y en la Ley Electoral de Querétaro:

– **Aducida omisión legislativa de garantizar la paridad en la integración de las Secretarías de Estado y en órganos constitucionales autónomos.**

En este punto, coincido en que es **infundada** la omisión de regular la paridad de género en la integración de las secretarías del Estado y los órganos constitucionales autónomos, pues como lo consideró el Pleno, esas cuestiones no forman parte de la materia electoral y, por tanto, no era exigible que se incorporara en la Ley Electoral. **Sin embargo**, me parece que esa respuesta es totalmente válida respecto de las secretarías del Ejecutivo Local, **pero no es suficiente** para los organismos públicos locales en materia electoral que, al ser los órganos constitucionales encargados de organizar las elecciones, sí tienen un impacto evidente en el sistema electoral queretano y, por tanto, su conformación sí debe ser paritaria, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución General.¹

En este sentido, únicamente quiero dejar sentado como argumento adicional que, desde mi perspectiva, conforme a los artículos 55 y 59 de la propia Ley Electoral Local, la integración del instituto se realizará atendiendo a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues la designación de los consejeros y consejeras corre a cargo del Instituto Nacional Electoral, de manera que al advertir que en el artículo 99 de la ley general² se contempla

¹ "Artículo 41 (Constitución General).

"...

"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio. ..."

² "Artículo 99 (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

"1. Los organismos públicos locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una consejera o un consejero presidente y seis consejeras y consejeros electorales, con derecho a voz y voto; la secretaria o el secretario ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

"En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género. ..."



que para la integración de los organismos públicos locales debe garantizarse el principio de paridad de género, es evidente que este mandato se encuentra tutelado en dicha ley marco que es de aplicación para los ámbitos federal y local, por lo que, insisto, **es infundada la omisión legislativa pero por razones distintas** a las sostenidas en la sentencia.

– Supuestamente deficiente regulación de la paridad en la Constitución y Ley Electoral Local.

En segundo lugar, **también coincido** con la sentencia en que son **infundados** los planteamientos en los que se sostiene que el Congreso Local reguló deficientemente la paridad de género en materia electoral, pues contrario a lo sostenido por el partido demandante, la legislación local contiene diversas reglas para garantizar que la postulación de candidaturas sea paritaria.

De la misma forma en que me pronuncié el tres de septiembre de dos mil veinte en la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020,³ **estoy de acuerdo con la interpretación conforme** a fin de entender que los artículos 160, primer párrafo y 162 primer párrafo, de la Ley Electoral Local que establecen que la solicitud de registro de candidaturas debe integrarse en forma paritaria, implican, también, la obligación de alternar el género de las personas que encabezan estas listas en cada periodo electivo.

Lo anterior, porque coincido en que el ordenamiento local debe entenderse en forma tal que cuando se exige que las **candidaturas por representación proporcional observen el principio de paridad de género, incluye una alternancia** entre los géneros, **pero también por periodo electivo**, pues ese mandato forma parte de la definición de paridad que opera trasversalmente en todo el ordenamiento. En este sentido, aunque en el texto expreso de la ley local no se contemple, lo ordenado en la Constitución y ley general en este aspecto es de aplicación directa.

– Facultad del Instituto Electoral Local de hacer ajustes a las listas votadas de diputaciones por representación proporcional.

³ Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de la interpretación conforme propuesta a fin de entender que la legislación de Tamaulipas garantizaba el principio de paridad de género, del cual se podía extraer también un mandato de alternancia de la persona que encabece las fórmulas en cada proceso electoral.



Finalmente, **estoy de acuerdo** en reconocer la validez del artículo 130 de la Ley Electoral de Querétaro, **con excepción de la porción normativa "empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida" que considero inconstitucional** por carecer de racionalidad.

En la sentencia se reconoció la validez de la fórmula empleada por el legislador queretano, consistente en facultar al Instituto Electoral Local para que al realizar la asignación de escaños plurinominales –representación proporcional– realice todos los ajustes o compensaciones necesarias para que la integración del órgano legislativo sea paritaria.

Es decir, en el artículo 130 impugnado se contempla un mecanismo que permite al Instituto Electoral Local verificar que la integración del Congreso sea paritaria, lo que implica que una vez votadas las listas de representación proporcional para diputaciones locales, si no se logra una conformación paritaria, el Instituto Electoral Local podrá realizar los ajustes y sustituciones de las fórmulas del género sobrerrepresentado con las fórmulas del género minoritario, a fin de hacer que la integración sea lo más paritaria posible.

Para reconocer la validez de esta fórmula, en la sentencia se sostiene que es aplicable el criterio derivado de la contradicción de tesis 275/2015, en la que el Pleno sostuvo que la paridad de género es una obligación que no se agota en garantizar la postulación o registro paritario de candidaturas, sino que el mandato trasciende a su integración.

En este sentido, coincido con la sentencia en que la fórmula empleada por el legislador queretano para garantizar la paridad es válida, y coincido en que este caso es similar al supuesto que fue materia de pronunciamiento en la contradicción de tesis 275/2015, de manera que comparto el sentido y argumentación de la sentencia porque, en este caso en particular, al revisar el modelo queretano de representación proporcional en diputaciones locales, advierto que se trata de un sistema electoral de "*listas flexibles o no bloqueadas*" –es decir, aquel en que las candidaturas de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral–.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 127 de la Ley Electoral Local, la asignación de escaños por representación proporcional se hace a través de una lista primaria en la que los partidos postulan fórmulas de candidaturas alternadas por género, también se contempla una fórmula indígena por cada género y, finalmente, una lista secundaria que se elabora por el Instituto Electoral con las fórmulas que no lograron triunfos en mayoría relativa (mejores perdedores).



De este modo, el sistema de representación proporcional es muy semejante al modelo que analizamos en la contradicción de tesis 275/2015.

Hecha la aclaración anterior y, como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y acumuladas, así como en la referida contradicción de tesis 275/2015, **coincido** en que el mandato de paridad de género no se limita a la postulación de candidaturas, por lo que es factible el establecimiento de medidas de carácter administrativo o legislativo, siempre que con su implementación no se desplace algún principio rector de la materia electoral como el de legalidad, certeza, efectividad del sufragio y el principio democrático.

De esta manera, considero que **en los sistemas electorales que asignan diputaciones plurinominales** a través de "*listas abiertas*" o de "*listas flexibles o no bloqueadas*" –como la que se presenta en el modelo queretano–, existe la posibilidad de hacer reacomodos a fin de compensar el desequilibrio del género subrepresentado, hasta lograr una integración paritaria.

Finalmente, **estoy en contra y voto por la invalidez** del artículo 130, párrafo segundo, exclusivamente en la porción normativa "*empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida*", pues contrario a lo sostenido en la sentencia me parece que esta porción no es razonable.

El modelo previsto en la Ley Electoral de Querétaro señala que el Instituto Electoral, al hacer los ajustes compensatorios para garantizar una integración paritaria del Congreso, debe modificar el orden de prelación de las listas de representación proporcional, comenzando con las listas de los partidos políticos con menor porcentaje de votación estatal.

Al respecto, considero que esta regla tiene como origen una falsa concepción de que los ajustes para garantizar la paridad de género son un castigo o carga para los partidos, de manera que se le asigna al partido que obtuvo la menor votación en la elección. **Esta lógica me parece incorrecta porque no guarda racionalidad, pero también me parece que genera un estigma por razón de género.**

El principio de paridad de género es un mandato constitucional que permea en forma transversal en todo el ordenamiento mexicano, por lo que su aplicación es una obligación para todas las autoridades. No se trata de un castigo o de una carga que deban soportar los partidos políticos, sino un modelo constitucional que irradia en su estructura y en todos los ámbitos políticos y electorales.



De esta forma, desde mi perspectiva, debía declararse la invalidez de esta porción normativa, por lo que el artículo 130 podría leerse de conformidad con el mandato de paridad a efecto de entenderlo en el sentido de que el Instituto Electoral deberá realizar los ajustes compensatorios comenzando con los partidos políticos que tienen una sobrerrepresentación en sus candidatos electos de un género –habitualmente varones–, por lo que **para hacer más paritario el órgano colegiado, también es necesario hacer más paritaria la asignación de escaños por cada partido.**

No soslayo que –como se refiere en la sentencia– ya existen reglas que garantizan la postulación de candidaturas en paridad y que cuando se realiza la votación y asignación de curules, las candidaturas postuladas por los partidos ya superaron un examen de paridad. Sin embargo, **no comparto ese argumento**, pues no puedo cerrar los ojos a la posibilidad de que existan casos en los que un partido –aún cuando postuló sus candidaturas de mayoría relativa en forma paritaria– obtenga una amplia mayoría de triunfos en los distritos en los que postuló hombres, pero que no obtuviera escaños uninominales en los distritos en los que postuló mujeres.

En ese escenario, el principio de paridad permitiría realizar los ajustes para asegurar una integración paritaria del Congreso a la par que preservaría un equilibrio de género en la integración de las bancadas parlamentarias.

Por lo anterior, si bien estoy de acuerdo en que es infundada la omisión legislativa planteada y debe reconocerse la validez de la mayoría de las normas impugnadas, **estoy en contra y por la invalidez de la porción "empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida" del artículo 130, párrafo segundo, que considero inconstitucional.**

2. Prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias.

En la sentencia se determinó **reconocer la validez** de los artículos 23, último párrafo, en la porción normativa "*candidatura*" de la Ley Electoral del Estado y 99, párrafo tercero, en la porción normativa "*pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidata o un nuevo candidato*" de la Ley de Medios de Impugnación Electoral, por estimar infundado el concepto de invalidez hecho valer por el partido político demandante en torno a que las normas impugnadas regularon deficientemente la sanción que debe imponerse a los partidos políticos cuyos candidatos incurrieron en actos que dieron lugar a la nulidad de una elección.



En concreto, el partido político actor sostuvo que la Ley Electoral Local debería impedir la participación de partidos políticos, coaliciones y servidores públicos en elecciones extraordinarias que derivan de una nulidad de elección, y no solamente a los candidatos sancionados, pues así lo ordena el artículo 41, fracción VI, constitucional.

En la sentencia materia de este voto jurisdiccional, el Tribunal Pleno consideró que el Órgano Reformador de la Constitución General no buscó imponer una sanción a los partidos políticos para negarles el derecho a contender en elecciones extraordinarias, aún cuando su candidato fuera la persona sancionada con motivo de la nulidad de la elección.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión, **estoy en contra de esta parte de la sentencia**, pues para mí debía declararse la **invalidez** de los artículos 23, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado y 99, párrafo tercero, de la Ley de Medios de Impugnación Electoral Local en las porciones normativas impugnadas, pues desde mi perspectiva, se apartan de lo dispuesto expresamente en el artículo 41, base VI, de la Constitución General,⁴ en el que se

⁴ **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.

"...

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

"VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

"En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

"La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

"a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

"b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

"c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.



contempla un sistema específico de nulidad de elecciones vinculante tanto para los ámbitos federal como local.

En este sistema de nulidades se prevén tres supuestos expresos: rebase de topes de gastos de campaña, compra o adquisición de cobertura en radio y televisión y recepción o uso de recursos de procedencia ilícita en las campañas.

En el último párrafo del artículo 41 constitucional se prevé, en forma clara, que "*en caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada*". Desde esta perspectiva, me parece que el artículo 41 señala –al menos para estas causales de nulidad de elección constitucionales– una consecuencia jurídica: la prohibición para competir en la elección extraordinaria a la "*persona sancionada*".

Considero que esta regla constitucional **no es disponible para que el legislador local la module y mucho menos para que la modifique** en forma sustantiva como, estimo, lo hace el legislador local al precisar de manera absoluta y tajante que cuando se declare la nulidad de una elección, en la extraordinaria no podrá participar la candidata pero sí el partido a través de alguna otra persona física que decida postular.

Máxime porque, si acudimos al resto del ordenamiento, se puede apreciar que en el propio artículo 99 de la Ley de Medios de Impugnación local se precisa que las elecciones podrán declararse nulas por las violaciones previstas en los casos del artículo 41, base VI, de la Constitución General.

Por tanto, estimo que el legislador local está modulando el marco constitucional –incluso se aparta de él–, por lo que **debe declararse la invalidez** de las porciones normativas impugnadas.

Adicionalmente, quiero enfatizar que el sistema de nulidad de elecciones no tiene un corte sancionatorio, pues lo que busca la "*nulidad de elecciones*" es preservar la autenticidad del voto y de la decisión mayoritaria expresada en las urnas, de manera que cuando se declara la nulidad de la elección y se convoca a una extraordinaria, la pretensión del Órgano Reformador de la Cons-

"Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

"En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada."



titución es que la nueva elección sea apegada a los principios rectores de la materia electoral, lo cual conlleva el respeto a la equidad en la contienda.

En este sentido, puede presentarse un caso hipotético en el que se declarara la nulidad de la elección por rebase de topes de gastos de campaña, y aún cuando en la elección extraordinaria no participara el candidato responsable, el partido político se vería beneficiado por el exceso de recursos que se emplearon en la campaña electoral y, aún cuando se tratara de una nueva elección, no habría certeza de que los beneficios obtenidos por la irregularidad hubieran cesado y se limitaran al candidato responsable. Siguiendo este hilo conductor, considero que **la legislación local es inconstitucional** por apartarse de la fórmula empleada en el artículo 41 de la Norma Fundamental.

3. Tope de gastos de precampaña.

Se determinó **reconocer la validez** del artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en la segunda oración, de la Ley Electoral Local, al estimar que es infundo el planteamiento del partido accionante en el que sostuvo que la norma es omisa en sancionar a los precandidatos que excedan los topes de gastos de precampaña. Así, en la sentencia se considera que en el artículo 214 de la legislación electoral local se prevé que el exceso en los topes de gastos de precampaña o campaña será sancionado en términos del artículo 221 de la Ley Electoral Local.

Ahora bien, **estoy de acuerdo** en reconocer la **validez** del artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en la segunda oración, de la Ley Electoral Local, pero **por razones distintas** a las sostenidas por el Tribunal Pleno, consistentes en que, desde mi perspectiva, **la respuesta que se da en este apartado no es congruente con el concepto de invalidez hecho valer.**

En la sentencia se sostiene que el artículo reclamado no es omiso en regular una sanción a los precandidatos que rebasen los topes de gastos de precampaña pues las sanciones se encuentran previstas en el artículo 221 de la Ley Electoral Local. Sin embargo, respetuosamente considero que en la sentencia no se interpretó con amplitud el concepto de invalidez hecho valer por el partido político actor y, consecuentemente, la respuesta no es la adecuada.

En su demanda, el partido actor acusa la existencia de una antinomia en el artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, segunda oración, de la Ley Electoral Local, pues señala que la redacción prevista en ese precepto es equivocada al referir que la persona **precandidata** que rebase el tope de gastos de **campana** establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura obtenida.



Como se puede advertir, en la norma impugnada se tiene como sujeto a la persona que participa como **precandidata** –es decir, que intenta obtener la candidatura y que, evidentemente participará en una precampaña– y, por otra parte, en el mismo enunciado jurídico se prevé una acción sancionable, consistente en rebasar el tope de gastos de **campana** –lo cual es incongruente porque la persona que es precandidata aún no participa en campañas propiamente, sino en precampañas–.

De este modo, el partido actor considera que se trata de un error que rompe con la certeza, o bien se trata de una fórmula que genera una distorsión que impediría poder sancionar a las personas precandidatas que rebasen los topes de gastos fijados para las campañas –en lugar de las precampañas–. Esta diferencia es sutil, pero tiene un impacto que se materializa porque los topes de las precampañas son de tan sólo el cinco por ciento (5%) del tope fijado para las campañas, de acuerdo con la primera parte del artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, de la Ley Electoral de Querétaro.

En este sentido, a partir de la lectura que hago del concepto de invalidez planteado, **estimo que es constitucional si lo interpretamos en forma sistemática** con el resto de la fracción II, de manera que se entienda que:

- a) Los gastos de **precampaña** en los procedimientos de selección de candidaturas a la gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos, no podrán exceder, por cada precandidatura o fórmula, según sea el caso, del cinco por ciento (5%) del tope determinado para las campañas de la elección respectiva en el proceso electoral correspondiente; y
- b) La **precandidata** que rebase el tope de gastos de **precampaña** –no de campaña– establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido.

4. Regulación de coaliciones y en materia de impresión y producción de materias electorales.

En este apartado se **declaró la invalidez** del artículo 109, fracción VI, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, exclusivamente en su porción normativa "o *coaliciones*", por vulnerar la esfera de competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones electorales.

Al respecto, si bien estoy de acuerdo con la sentencia en cuanto a **declarar la invalidez** de la porción normativa referida, quiero señalar que **me aparto del**



párrafo 500, en el que se afirma que el legislador local no puede reproducir lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, coincido en que las entidades federativas no tienen competencias para regular el tema de coaliciones que, como hemos dicho reiteradamente de muchos precedentes iniciados originalmente al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014⁵—en la que se analizó la constitucionalidad de la Ley General de Partidos Políticos—, **es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión.**

En esta línea jurisprudencial hemos sostenido que, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General, y el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 1, del decreto de reformas constitucionales en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, únicamente el Congreso de la Unión puede regular el tema de coaliciones.

Sin embargo, desde mi entendimiento, este criterio no implica que a los Estados les esté vedado —en forma absoluta y tajante— nombrar o citar siquiera el vocablo "*coalición*" en su legislación. Por el contrario, desde mi perspectiva, el sistema de reparto de competencias en materia de coaliciones **no impide a los Estados y a la Ciudad de México legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones**, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales —por ejemplo—; por lo que, **en cada caso concreto, deberá definirse qué es lo que regula la norma**, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos.

Incluso, en la acción de inconstitucionalidad 133/2020,⁶ resuelta el veinticinco de agosto de dos mil veinte, este Tribunal Pleno sostuvo que **la invasión de compe-**

⁵ Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resuelta por el Pleno el 9 de septiembre de 2014, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto a declarar que el Congreso de la Unión tiene competencia exclusiva para regular sobre coaliciones de partidos políticos.

⁶ Acción de inconstitucionalidad 133/2020, resuelta por el Pleno el 25 de agosto de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. De esa decisión unánime, una mayoría de 6 votos, de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas,



tencias no implica un mero estudio formal o absoluto, de manera que para que una norma sea inconstitucional por invasión de las competencias del Congreso de la Unión en materia de coaliciones, **es necesario que se aparten materialmente –o no coincidan– de lo dispuesto en la Constitución Federal o en las leyes generales.**

En este sentido, **estoy de acuerdo** en que resulta inconstitucional la porción normativa "*o coaliciones*" del artículo 109, fracción VI, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, porque prevé la posibilidad para las coaliciones de postular listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, aspecto sustantivo que le corresponde al Congreso de la Unión regular.

Asimismo, coincido en que, una vez declarada inválida la porción normativa "*o coaliciones*", la norma no trasgrede el orden constitucional, pues este Alto Tribunal ha establecido que disposiciones como la ahora analizada, pueden ser leídas de manera sistemática. Lo que en el caso estimo plausible, porque el acápite del artículo impugnado establece que las boletas deberán elaborarse conforme al modelo y criterios que apruebe el Instituto Nacional Electoral, de lo que necesariamente se obtiene la obligación del instituto electoral local de no disponer del contenido de las boletas.⁷

5. Regulación de coaliciones y obligación de contar con anuencia de las dirigencias locales y nacionales para la formación de coaliciones o de candidaturas comunes.

El Tribunal Pleno determinó **reconocer la validez** del artículo 150, en su porción normativa "*local y nacional*", de la Ley Electoral Local, y **declarar la invalidez** del mismo artículo, exclusivamente en su porción normativa "*y coaliciones*". Esta última porción fue invalidada porque siguiendo los múltiples precedentes del Pleno, en este caso, el legislador local reguló la figura de las coalicio-

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, se apartaron de las consideraciones por las que se ha estimado que la mera invocación del vocablo "*coalición*" por el legislador local es inconstitucional por vulnerar las competencias exclusivas del Congreso de la Unión.

⁷ Acción de inconstitucionalidad 103/2015, fallada el 3 de diciembre de 2015, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, en cuanto a reconocer la validez del primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. El Ministro Cossío Díaz y la Ministra Luna Ramos votaron en contra.



nes en forma distinta a la prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues se añadió un requisito para que sea aprobada: se exige la autorización de los órganos de dirección partidista nacional y local (en la ley general sólo se prevé que sea aprobada por el órgano nacional).

De esta forma, al regularse uno de los requisitos de conformación de coaliciones, el legislador local invadió la competencia del Congreso de la Unión, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió **declarar la invalidez** de la porción normativa "*y coaliciones*".

Por otra parte, al invalidarse la alusión a las coaliciones, en la sentencia se reconoce que subsiste el problema de constitucionalidad de la regulación de las candidaturas comunes. De este modo, se determinó **reconocer la validez** del artículo 150, en su porción normativa "*local y nacional*", que contiene la exigencia consistente en que las candidaturas comunes deban contar con la autorización del órgano de dirección local y nacional competente, pues a juicio del Pleno si bien los partidos tienen libertad de autodeterminación, deben ceñirse a las disposiciones que regulan los procesos electorales, y en este caso específico, es razonable al exigir que la decisión de formar candidaturas comunes sea aprobada por los órganos de dirección nacional y local de los partidos políticos, en atención a la relevancia de participar en esa modalidad.

Ahora bien, como lo manifesté en la sesión plenaria, estoy de acuerdo en **declarar la invalidez** del artículo 150, en su porción normativa "*y coaliciones*", **pero estoy en contra de reconocer la validez** de la porción "*local y nacional*", de la Ley Electoral Local, pues con esta última porción se vulnera el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y, además, se genera una distorsión con el sistema de candidaturas comunes en el Estado de Querétaro. Por tanto, para mí, **los dos enunciados jurídicos impugnados son inconstitucionales**, como a continuación explico.

En el artículo 150 de la Ley Electoral Local se establece que tratándose de las "*candidaturas comunes*" y las "*coaliciones*", los partidos políticos interesados en conformarlas, deben contar con la anuencia del órgano de dirección local y nacional competente.

Coincido con la sentencia en que, en este caso, el legislador queretano reguló la materia de coaliciones –que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, como hemos sostenido en los múltiples precedentes arriba citados–.



Así, no hay duda de que la porción "y coaliciones" es inconstitucional y debe invalidarse.

Dicho lo anterior, la norma que subsiste –al expulsar la porción "y coaliciones"– prevé que las candidaturas comunes deben contar con la autorización del órgano de dirección local y nacional competente, **lo cual considero inconstitucional** por dos razones:

- a) Porque al condicionar el registro de una candidatura común a que los partidos políticos lo autoricen tanto en sus órganos locales como en sus órganos nacionales, **vulnera la autodeterminación de los partidos políticos** pues la decisión de encargar a un determinado órgano intrapartidista la función de aprobar candidaturas comunes forma parte de la vida interna de los partidos, de manera que ellos pueden decidir centralizar ese tipo de determinaciones en un órgano nacional o, bien, hacerlo a través de sus órganos a nivel local; y,
- b) Porque la exigencia de contar con la autorización de los órganos nacionales y locales de los partidos que pretenden participar en una candidatura común tiene como efecto excluir a los partidos locales de este tipo de alianzas, pues evidentemente, al tratarse de partidos políticos locales únicamente tienen órganos intrapartidistas a nivel estatal.

De esta forma, para mí, **la porción "local y nacional" es inconstitucional.**

6. Sustitución de candidaturas.

En la sentencia se **reconoció la validez** de los artículos 206, párrafo quinto, y 209, párrafo cuarto, de la Ley Electoral Local y, para ese efecto, se realizó el análisis en dos apartados distintos:

Primero, se determinó **reconocer la validez** del artículo 206, párrafo quinto, que contiene la prohibición para que los partidos políticos realicen sustituciones en sus candidaturas (por renuncia de los candidatos) treinta y cinco días antes de la jornada electoral. El Pleno sostuvo que este tipo de prohibiciones no son inconstitucionales ni desproporcionadas.

Y, segundo, se **reconoció la validez** del artículo 209, párrafo cuarto, que establece que si la integración de una planilla de Ayuntamiento queda incompleta, se cancelará su registro. Lo anterior, porque la norma impugnada no impide a los candidatos de una planilla de Ayuntamiento participar en una elección, sino que establece una consecuencia para la planilla que no logre estar completa de manera previa a la elección.



Al respecto, si bien **estoy de acuerdo** en que el artículo 209, párrafo cuarto, es constitucional, **estoy en contra de reconocer la validez del artículo 206, párrafo quinto**, en el que se prevé la prohibición a los partidos de realizar sustituciones –en caso de renuncia de los candidatos que postuló– si no se hace treinta y cinco días antes de la jornada electoral, pues **me parece que es una restricción excesiva y desproporcionada**, sobre todo al analizarla en forma conjunta con el artículo 209 de la Ley Electoral Local –que considero constitucional–, en el que se contempla que en los casos en que las planillas postuladas para la elección de Ayuntamientos quedaran incompletas, la consecuencia será la cancelación total de las candidaturas.

En primer lugar, **no comparto la metodología** que se emplea en la sentencia para estudiar, en forma aislada, las normas impugnadas. Por el contrario, me parece que los artículos 206 y 209 forman parte de un sistema que debe analizarse en forma conjunta.

De este modo, al analizar las normas sistemáticamente, se puede advertir que conforme al artículo 206, párrafo quinto, de la Ley Electoral, cuando un candidato a un cargo de elección popular renuncia a la candidatura –lo cual es su legítimo derecho y según los criterios de este Pleno puede hacerlo en cualquier momento del proceso electoral– los partidos políticos que lo postularon también cuentan con el derecho de solicitar la sustitución de la candidatura por renuncia, pero únicamente antes de los treinta y cinco días previos a la jornada electoral.

Ahora bien, cuando renuncia un candidato que forma parte de una planilla en la elección de Ayuntamientos, los partidos políticos están obligados a realizar la sustitución de la candidatura, pues de no hacerlo –lo cual puede suceder si no se solicita la sustitución con al menos treinta y cinco días de anticipación a la jornada electoral–, el Instituto Electoral cancelará la postulación de toda la planilla, de acuerdo con el artículo 209, párrafo cuarto, también impugnado.

De este modo, ambas normas impugnadas están conectadas, y si se analizan de forma aislada pueden parecer proporcionales, pero al estudiarlas en forma sistemática se evidencia que la prohibición de realizar sustituciones por la renuncia de algún candidato –sí no se hace con treinta y cinco días de anticipación a la jornada electoral– es una restricción desproporcionada que puede generar, incluso, la cancelación de toda la planilla.

Más aún, porque en el caso hipotético en el que el candidato a presidente municipal –en el que no existe la figura de presidente suplente– renunciara dentro



de los treinta y cinco días previos a la jornada electoral, la renuncia será efectiva en cualquier momento, pero el partido que lo postuló ya no podrá realizar la sustitución necesaria por virtud de la prohibición del artículo 206, párrafo quinto, lo que generará la cancelación de toda la planilla postulada, como se contempla en el artículo 209 impugnado.

En la sentencia se reconoce la validez de esta prohibición y, para ese efecto, se reitera el criterio del Pleno emitido en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017.⁸ Sin embargo, considero que ese precedente no es aplicable a este caso, pues en aquella ocasión se validó una norma del Estado de Chiapas que prohibía la sustitución de candidaturas por renuncia en los veinte días previos a la jornada electoral, mientras que en este caso, la prohibición es mucho más amplia al ser de treinta y cinco días.

Por tanto, desde mi perspectiva, la prohibición impuesta a los partidos de realizar sustituciones –en caso de renuncia de los candidatos que postuló– si no se hace treinta y cinco días antes de la jornada electoral, es **inconstitucional por ser desproporcionada**.

Finalmente, **coincido en reconocer la validez** del artículo 209, párrafo cuarto, de la Ley Electoral Local, en el que se prevé la cancelación de la candidatura de toda la planilla de Ayuntamiento cuando ésta haya quedado incompleta, pues se trata de una medida que considero proporcional y coherente con el sistema electoral queretano.

7. Obligación de acreditar la solicitud oportuna de pruebas que no obran en poder del oferente.

El Pleno **reconoció la validez** de los artículos 227, fracción I, inciso f), en la porción normativa "*habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior,*" y 237, fracción VI, en su porción normativa "*habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior*", de la Ley

⁸ Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta por el Pleno el 28 de septiembre de 2017, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, en el sentido de reconocer la validez de una norma del Código Electoral de Chiapas que prohíbe la sustitución de candidaturas 20 días antes de la jornada electoral. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. Los Ministros Medina Mora Icaza, Pérez Dayán y Aguilar Morales no asistieron por cubrir una comisión oficial.



Electoral Local, así como del artículo 25, fracción IX, en su porción normativa "*señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente*", de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral Local.

En la sentencia se sostiene que no puede exigirse al legislador local establecer un supuesto específico de excepción –que relevara a las partes de acreditar que no se les han entregado las documentales como condición insuperable para que la autoridad electoral gestione su obtención–. Asimismo, que la exigencia de acreditar que se solicitó oportunamente por escrito al órgano competente determinadas pruebas no implica que el oferente deba acreditar absolutamente en todos los casos que formuló la solicitud, pues a partir de una interpretación sistemática se permite relevar al interesado de solicitar previamente las pruebas a las autoridades que las posee, en los supuestos en los que el solicitante está legalmente impedido para obtenerlas por su cuenta.

Al respecto, no comparto esta conclusión del Tribunal Pleno, pues, para mí, **debe declararse la invalidez** de los artículos 227, fracción I, inciso f), y 237, fracción VI, de la Ley Electoral Local, y del artículo 25, fracción IX, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral Local, en las porciones normativas controvertidas que, en esencia, establecen la obligación del oferente de la prueba de acreditar que, ante la imposibilidad de exhibirlas al procedimiento sancionatorio o al medio de impugnación, las hubiera solicitado oportunamente por escrito a la autoridad competente.

En primer lugar, del mismo modo en que lo manifesté previamente en la acción de inconstitucionalidad 133/2020⁹ –en la que se resolvió un tema similar y **voté en contra**– considero que las porciones normativas impugnadas establecen la condición de acreditar la solicitud previa por escrito ante el órgano competente de una prueba ofrecida, sin que su redacción permita ser interpretada

⁹ Acción de inconstitucionalidad 133/2020, resuelta el 25 de agosto de 2020, por mayoría de 10 votos a favor de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por reconocer la validez de una norma del Código Electoral de Michoacán que contemplaba la obligación de los oferentes de pruebas en el procedimiento sancionatorio, de demostrar que tuvieron imposibilidad de exhibir las pruebas por no contar con ellas, pero que oportunamente las solicitaron a la autoridad competente. **El suscrito votó en contra y por la invalidez de esa exigencia.**



en el sentido que lo hace la mayoría, en relación con que dicha condición admite algún supuesto de excepción.

Desde mi perspectiva, las normas cuestionadas asignan, en forma tajante y absoluta, la obligación del oferente de la prueba de acreditar invariablemente no sólo que la solicitó por escrito ante al órgano competente, sino también se le obliga a demostrar que ese órgano no se las entregó, lo que puede ser interpretado en el sentido de que se le está obligado a probar un hecho negativo.

No me pasa desapercibido lo sostenido en el párrafo 603 de la sentencia en el que se sostiene que, de conformidad con el artículo 38 de la Ley de Medios de Impugnación Local, "*durante el desahogo de pruebas, se respetará el principio contradictorio de la prueba, siempre que ello no signifique la posibilidad de demorar el proceso o el riesgo de que se oculte o destruya el material probatorio*". Sin embargo, lo previsto en ese precepto no es suficiente para considerar que la condición establecida en las normas impugnadas a cargo del oferente de la prueba, de demostrar que la solicitó previamente por escrito y que no le fue entregada, admite alguna excepción, como se sostiene en la decisión mayoritaria.

Por tal motivo, a fin de respetar la garantía de seguridad jurídica, a mi juicio, lo procedente, en este caso, sería declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas y, en su caso, ya será el legislador quien deberá corregir estas porciones para darle la claridad y no establecer compromisos a quienes ofrecen estas pruebas, que no considero siquiera que pueden cumplir.

Además, quiero destacar que, en este caso, las normas impugnadas se desenvuelven en dos ámbitos distintos que, me parece, no pueden analizarse en forma conjunta –como se hace en la sentencia– y ameritarían, en su caso, **un análisis distinto y bajo ópticas distintas**: en los artículos 227 y 237 de la Ley Electoral Local se regula el ofrecimiento de pruebas a cargo del denunciante en un procedimiento ordinario sancionador mientras que en el caso del artículo 25 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral se regula el ofrecimiento de pruebas para todos los medios impugnativos de la materia electoral.

En el caso de los procedimientos sancionatorios, la que está inmersa es la potestad sancionatoria del Estado, mientras que en los medios de impugnación la lógica es la defensa del voto y de los derechos político-electorales de la ciudadanía. En este sentido, creo que son dos tipos de normas que no pueden responder a la misma lógica y ameritarían, en todo caso, un estudio distinto.



8. Suplencia de la queja en los juicios de nulidad de votación de casillas o elecciones.

En este rubro, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó en **reconocer la validez** de los artículos 7, párrafo tercero, y 61, fracción III, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral Local que, en esencia, señalan que la suplencia de la queja no operará en los juicios en los que haga valer la nulidad de la votación, casillas o elecciones.

De este modo, se declaró infundado el concepto de invalidez hecho valer en contra del artículo 61, fracción III, pues esta norma únicamente prevé los elementos que deberán contener las sentencias o resoluciones, de modo que su función no es prever las cargas procesales, sino establecer los elementos que componen la sentencia, de forma que no puede considerarse deficiente su regulación por no especificar la suplencia de la queja.

Asimismo, se concluyó que el artículo 7 de la Ley de Medios de Impugnación Local es **constitucional** porque conforme al artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General, no existe obligación de las entidades federativas de replicar o adaptarse a lo dispuesto por la ley general y, en este caso, los Estados tienen libertad para regular sus sistemas de medios de impugnación.

De esta forma –sigue la sentencia–, la nulidad de la votación recibida en casilla o de la totalidad de la elección debe partir de la premisa de que los actos en materia electoral se presumen válidos (principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados) y, en consecuencia, la prohibición de suplir la queja en estos casos, es razonable.

Al respecto, si bien **comparto la propuesta de validez** de los artículos 61, fracción III, y 7, párrafo tercero, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral Local, considero que **la porción "o elecciones" de este último precepto debe declararse inconstitucional.**

En primer término, coincido en que las entidades federativas cuentan con un amplio margen de libertad legislativa para establecer sus propios sistemas de medios de impugnación y, en ese sentido, no tienen un mandato constitucional para homologar las reglas procesales previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así, comparto la conclusión de la sentencia en cuanto resulta válido que el legislador optara por establecer una prohibición de suplir la deficiencia de la queja, **pero únicamente para los juicios en los que se haga valer la nulidad de la**



votación recibida en casilla, pues en estos casos el sistema de nulidades opera en forma muy distinta en el caso de la votación recibida en casilla respecto de la nulidad de elección.

En el artículo 97 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Querétaro se contemplan los supuestos tasados de nulidad de la votación recibida en casilla, entre los cuales destacan como motivos de nulidad los siguientes: instalar la casilla en un lugar distinto al señalado o realizar el cómputo en otro lugar, recibir la votación por personas no acreditadas por el Instituto Electoral, permitir sufragar a personas que no tenían derecho, error o dolo en el cómputo de la votación o irregularidades graves.

Como se puede apreciar, las causales de nulidad de la votación recibida en casilla son muy específicas y están relacionadas con los problemas que históricamente se han presentado en los comicios. **En estos supuestos, creo que es válido que se exija a las partes accionantes establecer con toda precisión las circunstancias de modo, tiempo y lugar que dieron origen a la presunta ilegalidad** –sin que por ello prejuzgue en este momento sobre la validez de alguna norma que sí prevea este tipo de suplencia–.

Sin embargo, en el caso de la nulidad de la elección –contemplada en los artículos 98 y 99 de la misma ley procesal– se parte de una lógica distinta. Este tipo de nulidad total de la elección se presenta en dos circunstancias: **a)** cuando se actualice una causal específica (nulidad de la votación recibida en el veinte por ciento [20%] de las casillas, que no se instale el veinte por ciento [20%] de las casillas, y que quienes integren la fórmula o fórmulas de candidaturas sean ilegales); y **b)** **cuando existan violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en el artículo 41 de la Constitución General.**

Como se puede advertir, al regular la suplencia de la queja respecto de los juicios en los que se solicite la nulidad de la elección, **se está regulando una cuestión que es indisponible para el legislador local**, pues está modulando las causales de nulidad de la elección previstas directamente en la Constitución General, lo cual es una invasión competencial que amerita la declaración **de invalidez de la porción "o elecciones"**.

De ahí que no comparto la decisión de la mayoría y voté por declarar la invalidez de la porción normativa "o elecciones", del artículo 7, párrafo tercero, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral Local.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. RECLAMACIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU MATERIA CONSISTE EN ANALIZAR LA LEGALIDAD DEL ACUERDO RECLAMADO.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA" PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, O CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS CON MOTIVO DE SU EJECUCIÓN, SIEMPRE Y CUANDO EXISTA IDENTIDAD DE PARTES, NORMAS GENERALES O ACTOS Y CONCEPTOS DE INVALIDEZ, EN LOS CASOS EN QUE LAS RESOLUCIONES TENGAN EFECTOS ÚNICAMENTE RESPECTO DE LAS PARTES EN LA CONTROVERSIA.

V. HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA POR COSA JUZGADA, AL EXISTIR IDENTIDAD DE PARTES, ACTOS, CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y HABER SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN SEDE JURISDICCIONAL (RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES DE LOS REMANENTES DE BURSUTILIZACIÓN DEL FIDEICOMISO IRREVOCABLE EMISOR, DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO NÚMERO F-998 Y DEL FONDO PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS, DE LOS EJERCICIOS FISCALES 2015 Y 2016, CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PARA INTERVENIR EN ÉSTA, RECONOCIDA A LAS ENTIDADES, PODERES Y ÓRGANOS EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE



LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES INSUFICIENTE PARA QUE SE ADMITA Y SE ANALICEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, SIENDO NECESARIO, ADEMÁS, QUE ACREDITEN LA AFECTACIÓN A SU INTERÉS LEGÍTIMO (OFICIO NÚMERO NO. 351-A-EOS-2091-2019, DE TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EMITIDO POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL OFICIO EMITIDO POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO QUE NIEGA LA SOLICITUD DEL MUNICIPIO ACTOR SOBRE LA AFECTACIÓN DE ALGUNOS RECURSOS Y EL PAGO DIRECTO POR LA OMISSION EN QUE INCURRIÓ EL GOBIERNO DEL ESTADO, CONSTITUYE UNA POTENCIAL AFECTACIÓN AL MUNICIPIO ACTOR, QUE IMPLICA UN TEMA GENUINO DE CONSTITUCIONALIDAD PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (OFICIO NÚMERO NO. 351-A-EOS-2091-2019, DE TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA UNA CAUSA NOTORIA Y MANIFIESTA PARA SU IMPROCEDENCIA, SI EL MUNICIPIO ACTOR, PREVIO A SU PRESENTACIÓN, ACUDIÓ ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE A RECLAMAR EL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE LA ENTREGA DE RECURSOS DEL FONDO DE FISCALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN, Y DICHA AUTORIDAD NEGÓ LA PETICIÓN RESPECTIVA (OFICIO NÚMERO NO. 351-A-EOS-2091-2019, DE TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA UNA CAUSA NOTORIA Y MANIFIESTA DE IMPROCEDENCIA PARA SU DESECHAMIENTO SI EL PLANTEAMIENTO DEL MUNICIPIO ACTOR IMPLICA DETERMINAR SI LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FONDO PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS (FEFMPH) SON PARTICIPACIONES FEDERALES SUSCEPTIBLES DE INTEGRAR LA



HACIENDA MUNICIPAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OFICIO NÚMERO NO. 351-A-EOS-2091-2019, DE TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EMITIDO POR LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO).

RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2020-CA, DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 29/2020. MUNICIPIO DE COTAXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 6 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **seis de abril de dos mil veintiuno** emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve el presente recurso de reclamación 33/2020-CA interpuesto por el Municipio de Cotaxtla, Veracruz, en contra del auto de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, por el que el Ministro instructor¹ desechó de plano por notoria y manifiesta improcedencia la demanda de controversia constitucional 29/2020.

I. Antecedentes

1. Escrito de demanda. Por escrito recibido el dieciocho de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Municipio de Cotaxtla por conducto de su síndica, presentó demanda de controversia constitucional en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, demandando la invalidez de lo siguiente:

¹ El instructor en la controversia constitucional es el Ministro Luis María Aguilar Morales.



En cuanto a los actos impugnados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esencialmente, impugnó:

"El **oficio No. 351-A-EOS-2091-2019**, de trece de diciembre de dos mil diecinueve, en el cual se niega afectar las participaciones federales para efectos de que sea la Federación quien pague directamente las aportaciones y participaciones federales omitidas, de diversos meses pertenecientes a los Fondos del Remanente de Bursatilización del Fideicomiso No F-998, Deutsche Bank México y el Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos de dos mil quince y dos mil dieciséis, debido a que el Estado de Veracruz incumplió con la obligación de ministrarlas de forma puntual, efectiva y completas. ..."

Por otra parte, del Poder Ejecutivo local impugnó lo siguiente:

"... las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya emitido para la realización de la indebida omisión de pago de las aportaciones y/o participaciones federales que le corresponden al Municipio de Coxtatla, Veracruz de Ignacio de la Llave, por el concepto de **Ramo General 28**, en lo particular del:

"I. Remanente de bursatilización por la cantidad de \$978,761.48 (novecientos setenta y ocho mil setecientos sesenta y un pesos, 48/100 M.N.), periodo febrero-julio, bursatilización 2016.

"II. Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015, por la cantidad de \$144,413.00 (ciento cuarenta y cuatro mil cuatrocientos trece pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipio productor de hidrocarburos noviembre 2015.

"III. Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016, por la cantidad de \$145,960.00 (ciento cuarenta y cinco mil novecientos sesenta pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipios productores de hidrocarburos diciembre 2015.

"IV. Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016, por la cantidad de \$146,041.00 (ciento cuarenta y seis mil



cuarenta y un pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipio productor de hidrocarburos enero 2016.

"V. Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016, por la cantidad de \$148,365.00 (ciento cuarenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos, 00/100 M.N.), que corresponde por concepto de Municipio productor de hidrocarburos febrero 2016.

"VI. Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016, por la cantidad de \$136,798.00 [ciento treinta y seis mil setenta y un mil ochocientos setenta y seis pesos (sic), 00/100 M.N.], por concepto de Municipios productores de hidrocarburos y terrestres **pago No. 4** mes de abril de 2016.

"VII. Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016, por la cantidad de \$122,341.00 (ciento veintidós mil trescientos cuarenta y un pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipios productores de hidrocarburos terrestres **pago No. 5** mes de mayo de 2016.

"VIII. Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016, por la cantidad de \$135,835.00 (ciento treinta y cinco mil ochocientos treinta y cinco pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipios productores de hidrocarburos terrestres **pago No. 6** mes de junio de 2016.

"IX. Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016, por la cantidad de \$141,517.00 (ciento cuarenta y un mil quinientos diecisiete pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipios productores de hidrocarburos terrestres **Pago No. 8** mes de agosto de 2016.

"X. Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2016, por la cantidad de \$79,148.00 (setenta y nueve mil ciento cuarenta y ocho pesos, 00/100 M.N.), por concepto de Municipios productores de hidrocarburos terrestres **pago No. 9** mes de septiembre de 2016.

"XI. En este caso, se reclaman el pago de los intereses generados por la omisión de pago de los recursos del remanente de Bursatilización y de los re-



cursos del **Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015 y 2016, señalados en los incisos anteriores.** Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de los recursos de los fondos omitidos de pago.

"Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..."

2. **Radicación y turno.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la controversia constitucional 29/2020 y turnarlo al Ministro Luis María Aguilar Morales.

3. El Ministro instructor en auto de veinticuatro de febrero de dos mil veinte desechó la demanda de controversia constitucional por falta de interés legítimo del Municipio actor, en aplicación del último criterio del Tribunal Pleno en este tipo de asuntos, al resolver el recurso de reclamación 150/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 279/2019, en sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve.

4. En contra de tal determinación el Municipio recurrente interpone el presente recurso de reclamación.

II. Trámite del recurso

5. **Fecha de presentación del recurso.** El presente recurso de reclamación fue presentado el once de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6. **Acuerdo de radicación, turno y admisión del recurso.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó admitir a trámite dicho recurso, al que le correspondió el número 33/2020-CA, ordenó correr traslado a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su derecho correspondiera y turnar el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá una vez concluido el trámite del recurso.



7. Radicado el expediente en la Primera Sala se turnó al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

8. **Auto recurrido.** El auto recurrido por el que se desechó la demanda de controversia constitucional, en la parte que interesa, es el siguiente:

"Ciudad de México, a veinticuatro de febrero de dos mil veinte.

"Visto el escrito de demanda y los anexos de quien se ostenta como síndica única del Municipio de Cotaxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se acuerda lo siguiente.

"La accionante promueve controversia constitucional en contra (sic) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Poder Ejecutivo de la referida entidad, en la que impugna lo siguiente:

"...

"Ahora bien, de la **revisión integral de la demanda y sus anexos**, y tomando en consideración los argumentos esgrimidos por el **Tribunal Pleno de este Alto Tribunal**, al resolver el **recurso de reclamación 150/2019-CA**, derivado de la controversia constitucional 279/2019, en sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve, se arriba a la conclusión de que **procede desechar la controversia constitucional promovida**, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

"En relación con lo anterior, es posible advertir que, en la especie, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, **debido a que el Municipio actor carece de interés legítimo** para intentar este medio de control constitucional.

"Al respecto, resulta pertinente precisar, por principio de cuentas, que la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia, lo cual permite considerar no sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19, sino también los



que puedan derivar del conjunto de normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen, siendo aplicable a este respecto la tesis de rubro siguiente: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.'

"Por su parte, conviene tener presente que el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en controversia constitucional **tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal** y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental tengan interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, **es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados se origine, cuando menos, un principio de agravio.**

"En ese sentido se pronunció la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los recursos de reclamación **28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2011-CA y 108/2017-CA**, fallados los días ocho y quince de junio de dos mil once, así como veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, respectivamente; en tanto que la Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió en el mismo sentido el recurso de reclamación **51/2012-CA**, en sesión de siete de noviembre de dos mil doce, y el Tribunal Pleno lo hizo, al resolver el dieciséis de agosto de dos mil once el recurso de reclamación **36/2011-CA**.

"De este modo, el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca en su artículo 105, fracción I, la posibilidad de iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u órganos originarios del Estado estime que se ha vulnerado su esfera de atribuciones, es insuficiente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial constitucional del actor.

"Pues resulta necesario en este medio de control constitucional que los entes legitimados aduzcan en el escrito de demanda la facultad reconocida en



la Norma Fundamental que estimen vulnerada; ya que de lo contrario, se carecerá de interés legítimo para intentarlo, al no existir principio de agravio que pueda ser estudiado por este Alto Tribunal.

"Lo anterior, porque si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede revisar la constitucionalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado a través de la controversia constitucional, para hacerlo está siempre supeditada a que exista un principio de agravio a la esfera competencial salvaguardada en la Constitución Federal a favor del actor, pues de no ser así, se desnaturalizaría la función de este medio impugnativo permitiéndose la revisión de un acto que de ningún modo afectaría al promovente en la esfera de atribuciones tutelada en la Norma Fundamental.

"Ahora, si bien el criterio o principio de afectación se ha interpretado en sentido amplio, es decir, que debe existir un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor o incluso prerrogativas relativas a cuestiones presupuestales; lo cierto es que también se ha precisado que tal amplitud siempre debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales.

"Además, la precisión de mérito dio lugar a que el Tribunal Pleno identificara como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional, las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente las siguientes violaciones:

"1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales.

"2. De estricta legalidad.

"Lo anterior se corrobora con el criterio jurisprudencial de rubro y texto siguientes:

"...

"Precisado esto, debe destacarse que el Municipio actor señala en el escrito de demanda como actos reclamados la retención de los recursos federa-



les del Ramo General 28, en específico del remanente de bursatilización del periodo de febrero-julio de 2016, del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015 y 2016, por concepto de Municipio productor de hidrocarburos, y del pago de intereses generados por la omisión de pago de los anteriores recursos. Así como la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de vigilar la ministración de los citados recursos federales al Municipio y afectar las participaciones del Ejecutivo para realizar la entrega directa de ellas al actor.

"De igual forma, es dable destacar que las violaciones alegadas por el Municipio actor, consistentes en que los recursos de origen federal que le corresponden no han sido integrados a la hacienda municipal, las hace depender de la transgresión directa de ordenamientos distintos a la Constitución General, como son la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"En ese tenor, si bien el actor pretende que vía controversia constitucional se estudie la posible vulneración a las obligaciones del Ejecutivo Local de entregar a los Municipios las aportaciones que la Federación le proporciona, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de vigilar la ministración de los citados recursos federales al Municipio y afectar las participaciones del Ejecutivo para realizar la entrega directa de ellas al actor, lo cierto es que dichas violaciones las hace descansar de manera preponderante en la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales y locales; lo cual es insuficiente para considerar procedente la presente controversia constitucional, porque dicho planteamiento no se refiere al análisis de las esferas competenciales del Municipio o de la entidad federativa indicada en la Norma Fundamental, o a la probable invasión de éstas.

"En ese sentido, no pasa inadvertido que el actor considera transgredido el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone: '*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.*'; sin embargo, ello también es insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional, en tanto la citada porción no contiene una atribución, facultad



o competencia exclusiva a favor de los Municipios, sino una cláusula sustantiva que alude a la forma en la que se integra la hacienda pública municipal, prevista en normas secundarias que regulan el funcionamiento del sistema de coordinación fiscal.

"Por tanto, el acto controvertido en el presente medio de control constitucional no se relaciona a una impugnación abstracta respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un conflicto derivado de aspectos de mera legalidad, que no es susceptible de abordarse en una controversia constitucional.

"Lo anterior, pues se reitera, la litis propuesta se relaciona al incumplimiento de las autoridades demandadas de ministrar recursos federales correspondientes al Municipio actor, constituyendo dichos aspectos presupuestos de legalidad, **sin que se ponga en duda que la facultad de ministrar los referidos recursos corresponda al Poder Ejecutivo del Estado, o en su caso, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o que éstos se encuentren ejerciendo facultades exclusivas de las autoridades municipales.**

"Cabe destacar, que si bien el Pleno de este Alto Tribunal ha conocido en controversia constitucional de la omisión de pago de participaciones y aportaciones reclamadas por los Municipios, lo cierto es que, a partir de un nuevo análisis de los actos impugnados, se advierte que dichas omisiones no vulneran la Constitución Federal, sino que se trata de un planteamiento de transgresión a aspectos de legalidad.

"Lo anterior es así, ya que la naturaleza de las participaciones y aportaciones, es la de recursos económicos públicos cuya regulación, plazos de entrega y vigilancia no descansa en la Constitución Federal, sino en las referidas Leyes de Coordinación Fiscal, de Ingresos sobre Hidrocarburos y la de Coordinación Fiscal del Estado.

"En consecuencia, el examen de legalidad de los actos que derivan de dichas normas, no corresponde a la competencia que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de las controversias constitucionales, ya que como se indicó, el objeto de éstas es la de estudiar conflictos que se generen



entre dos o más órganos originarios del Estado, respecto del ámbito de competencia constitucional que les corresponde, pues en caso contrario, es decir, dilucidar cuestiones de mera legalidad, como el cumplimiento de los plazos previstos en normas secundarias, traducida en una violación indirecta a la Constitución Federal, desnaturalizaría la función de este Alto Tribunal, convirtiéndolo en un órgano jurisdiccional de carácter ordinario, en lugar de tutelar ámbitos competenciales de carácter constitucional.

"Siendo que en la demanda sólo se plantean aspectos sobre los plazos para la entrega de los recursos establecidos en la normatividad de referencia; aduciendo, en relación con éstos, la retención de ministraciones, con la consecuente generación de intereses, así como la vigilancia de su ministración por parte de un órgano estatal. Aspectos de legalidad, en tanto atañen a particularidades establecidas por el legislador en una normativa distinta a la constitucional.

"En ese tenor, el suscrito Ministro instructor estima que la controversia constitucional, como medio de control constitucional, cuya finalidad es, en esencia, la defensa del sistema federal, no se debe desvirtuar estudiando impugnaciones de mera legalidad; por lo que en el caso, al advertirse que los actos impugnados derivan de diversas violaciones a plazos y aspectos regulados en normatividad distinta a la Norma Fundamental, se concluye desechar la demanda presentada por el Municipio actor.

"Por todo lo expuesto, la presente demanda debe desecharse de plano, por actualizarse el supuesto de improcedencia contenido en el artículo 19, fracción VIII, en relación con la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal.

"Por las razones expuestas, se

"ACUERDA

"PRIMERO.—Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por el Municipio de Cotaxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



"**SEGUNDO.**—Sin perjuicio de lo anterior, se tiene a la promovente designando **delegados** y **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

"**TERCERO.**—Una vez que cause estado este auto, archívese el expediente como asunto concluido

"**Notifíquese;** por lista y oficio."

9. **Agravios.** El Municipio recurrente en sus agravios señaló, en síntesis, que:

a) A diferencia de los precedentes resueltos por el Pleno de la Suprema Corte, en el caso concreto promueve la controversia contra nuevos actos que ahora se le reclaman a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por una afectación grave a su hacienda municipal, ya que le solicitó que afectara las participaciones federales que corresponden al Gobierno del Estado de Veracruz para que la Federación pagara directamente al Municipio actor los recursos omitidos; sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se declaró **incompetente** para realizar la afectación, argumentando que se trata de recursos con tratamiento diverso a las participaciones federales.

b) Le causa agravio que se haya desechado su demanda, porque no se valoraron los datos y elementos de ésta, como la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de ejercer su facultad de vigilante. Además de que existe una afectación a la esfera de atribuciones del Municipio con la omisión indebida y unilateral del Poder Ejecutivo Estatal de entregar los recursos que le pertenecen. El interés legítimo se lo otorga el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de los recursos económicos, porque no le han entregado puntualmente los recursos federales que le corresponden además de los intereses generados.

Por tanto, el interés legítimo del Municipio recurrente para reclamar en vía de controversia constitucional es la omisión de pago de los recursos federales a que tiene derecho. Actos negativos que afectan las atribuciones del Municipio previstas en la Constitución Federal, pues no se trata de cuestiones de mera legalidad. Esto se corrobora en diversos precedentes en los cuales la Suprema



Corte ha determinado condenar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de los fondos que impugna, por ello, debe ser procedente la controversia.

c) Agrega que la violación al artículo 115 de la Constitución Federal es evidente cuando los recursos reclamados (Fondos del Remanente de Bursatilización y el Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos) forman parte de la hacienda municipal y, por ello, cuenta con interés legítimo para promover la controversia constitucional. Siendo que en el pliego de observaciones derivados de la fiscalización de la cuenta pública de dos mil dieciocho se identificaron dichas omisiones de pago. En ese sentido, lo procedente era determinar si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **estaba facultada para afectar las participaciones federales del Estado de Veracruz**, aplicando de manera supletoria el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal para afectar dichos recursos.

d) Insiste, en que se omitió la entrega de sus recursos que le pertenecen y no existe la forma de que se los entreguen. Acudió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que retuviera las participaciones federales al Estado de Veracruz y que pagara directamente al Municipio actor las mismas; sin embargo, dicha dependencia se negó a realizarlo bajo el argumento de que carece de competencia constitucional y legal para ello.

10. Opinión de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República no formuló opinión en este recurso de reclamación.

11. Discusión en la Primera Sala. En sesión remota de diecinueve de agosto de dos mil veinte, las Ministras y Ministros que integran la Primera Sala acordaron enviar este asunto al Tribunal Pleno.

12. Radicación en el Tribunal Pleno. Por acuerdo de veinte de agosto siguiente, el presidente de la Primera Sala envió el presente recurso de reclamación al Tribunal Pleno, por conducto de la Secretaría General de Acuerdos.

III. Competencia

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación 33/2020-CA



derivado de la controversia constitucional 29/2020, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 53 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con el punto segundo, fracción, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, por tratarse de un recurso de reclamación en el que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

IV. Procedencia del recurso

14. El recurso de reclamación es procedente conforme a lo dispuesto en el artículo 51, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución,² ya que se interpuso en contra del auto del Ministro instructor de veinticuatro de febrero de dos mil veinte por el que se desechó la demanda de controversia constitucional 29/2020.

V. Oportunidad

15. El recurso de reclamación se interpuso dentro del plazo de cinco días que para tal efecto prevé el artículo 52 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ toda vez que el acuerdo recurrido se notificó al Municipio recurrente el lunes dos de marzo de dos mil veinte, por lo que el plazo aludido transcurrió del miércoles cuatro al miércoles once del mismo mes y año.⁴

16. Luego, si el presente recurso de reclamación se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justi-

² "Artículo 51. El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

"I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones."

³ "Artículo 52. El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas."

⁴ Al efecto debe tenerse en cuenta que la notificación surtió efectos el **martes tres de marzo de dos mil veinte** y fueron inhábiles los días siete y ocho del mismo mes y año, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2, 3 y 6 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, este Alto Tribunal en sesión privada declaró día inhábil pero laborable el nueve de marzo de dos mil veinte, lo cual fue difundido mediante comunicado No. 044/2020.



cia de la Nación **el once de marzo de dos mil veinte**, es claro que su interposición fue oportuna.

VI. Legitimación

17. El recurso de reclamación lo presentó Ángel Ariel Peralta Herrera, en su carácter de delegado del Municipio actor, dicho carácter le fue reconocido por el Ministro instructor en el propio auto recurrido de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, en consecuencia, se estima que la persona firmante se encuentra facultada para promover el medio de impugnación en representación de la parte recurrente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia.⁵

VII. Estudio de fondo

18. La materia del presente medio impugnativo consiste en examinar la legalidad o ilegalidad del acuerdo de trámite recurrido, razón por la cual los agravios ajenos a dicho acuerdo deben desestimarse.

19. Lo anterior, de conformidad con el criterio número P./J. 10/2007⁶ sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "RECLAMACIÓN EN CONTRO-

⁵ **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 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."

⁶ Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1524, «con número de registro digital: 172406», de texto: "El referido recurso constituye un medio de defensa que la ley otorga a las partes en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, para impugnar los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Ministros instructores. En este sentido, la materia de dicho medio de impugnación consiste únicamente en analizar la legalidad o ilegalidad del acuerdo de trámite recurrido para que se corrija el procedimiento en caso de que haya existido alguna irregularidad, por lo que los agravios ajenos a dicho acuerdo deben desestimarse."



VERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU MATERIA CONSISTE EN ANALIZAR LA LEGALIDAD DEL ACUERDO RECLAMADO."

20. Para dar respuesta a los agravios antes sintetizados, es pertinente tener presente la facultad con que cuenta el Ministro instructor para acordar lo relativo a la admisión o, en su caso, desechamiento de la demanda de controversia constitucional, cuando a su juicio, se actualice un motivo **manifiesto** e **indudable** de improcedencia de conformidad con el artículo 25 de la ley reglamentaria de la materia.⁷

21. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, por **manifiesto** debe entenderse todo aquello que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la simple lectura de la demanda, los escritos aclaratorios o de ampliación y en su caso, de los documentos que se anexen a dichas promociones; en tanto que lo **indudable** se configura cuando se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso, de manera tal que la admisión de la demanda y la sustanciación del procedimiento no darían lugar a la obtención de una convicción diversa.

22. Sustenta lo anterior el criterio número P./J. 128/2001,⁸ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA' PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA."

⁷ "Artículo 25. El Ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano."

⁸ Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, página 803, «con el número de registro digital: 188643», de contenido: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, El Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por 'manifiesto' debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo 'indudable' resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa."



23. Así entonces, el motivo manifiesto e indudable de improcedencia que dé lugar al desechamiento de la demanda, debe apreciarse de la simple lectura de ésta y las pruebas que en su caso se hubieran adjuntado, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido claramente manifestados por el demandante, o bien, porque se encuentren probados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que se tenga la plena certeza de que los actos posteriores del procedimiento, como son la contestación a la demanda y la fase probatoria, no serían necesarios para configurarla ni tampoco podrían desvirtuar su contenido.

24. Sirve de apoyo al efecto el criterio número P./J. 9/98,⁹ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE."

25. Además, es importante señalar que como las causas de improcedencia son de orden público y deben analizarse de oficio, es necesario que éstas queden probadas de manera fehaciente y no inferirse con base en presunciones, ya que para efectos del desechamiento de una demanda, debe tenerse la certeza de que se surten los extremos del motivo de improcedencia en forma manifiesta e indudable.

26. Ello, en atención a que, por sus propias características, el auto inicial tiene el carácter de una apreciación preliminar de mero trámite, en el que no pueden realizarse estudios exhaustivos por no ser propios de este tipo de acuerdos, ya que en este estado procesal tan sólo se pueden tener en cuenta las manifestaciones que se hagan en la demanda y las pruebas que a ésta se adjunten, puesto que el emitir un pronunciamiento de fondo traería como conse-

⁹ Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 898, «con número de registro digital: 196923», de contenido: "Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la controversia constitucional que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable; es decir, debe advertirse del escrito de demanda y de las pruebas que, en su caso, se hayan adjuntado, sin requerir otros elementos de juicio, de tal manera que no exista duda alguna en cuanto a la actualización de la causal invocada que evidencie en forma clara y fehaciente la improcedencia de la pretensión intentada, de tal forma que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido."



cuencia que no se actualizara la hipótesis del artículo 25 de la ley reglamentaria de la materia.¹⁰

27. Una vez precisada la facultad del Ministro instructor para desechar una demanda que en vía de controversia constitucional se hace valer, por advertir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, se procede al análisis de lo manifestado por el Municipio recurrente en su escrito de agravios.

28. Este Tribunal Pleno estima que los agravios formulados por el Municipio de Cotaxtla del Estado de Veracruz son **parcialmente fundados**.

29. Para llegar a esa conclusión, el estudio se divide en dos apartados. En el primero, se abordará el tratamiento que el acuerdo recurrido da primero, a los actos consistentes en las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida "omisión" de pago de las aportaciones y/o participaciones federales; mientras que, en un segundo apartado, se analizará el acto combatido de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consistente en el oficio número "No. 351-A-EOS-2091-2019, de trece de diciembre de dos mil diecinueve", emitido por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la citada dependencia.

A) Órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida omisión de pago de las aportaciones y/o participaciones federales.

¹⁰ Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1372, «con número de registro digital: 183579», de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN EL ACUERDO QUE ADMITE O DESECHA LA DEMANDA, POR SER DE MERO TRÁMITE, NO ES POSIBLE DETERMINAR CUESTIONES RELATIVAS AL FONDO DEL ASUNTO. Los artículos 22, 25, 26 y 28 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen los requisitos que debe contener la demanda, así como la obligación del Ministro instructor de examinarla, debiendo desecharla si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y si no lo encontrare, admitirla y ordenar emplazar a la demandada para que dentro del plazo legal produzca su contestación; asimismo, en caso de que el escrito fuere irregular u oscuro, establecen que el instructor debe prevenir a los promoventes para que dentro del plazo de cinco días subsanen las irregularidades o lo aclaren. Lo anterior pone de manifiesto que el acuerdo inicial que admite o desecha la demanda de controversia constitucional es de mero trámite, es decir, en él únicamente deben dictarse las medidas necesarias para la debida integración del expediente, por lo que no existe la posibilidad de que se determine alguna otra cuestión que implique el estudio de fondo del asunto."



30. Por una parte, este Tribunal Pleno considera que deben declararse infundados los agravios del Municipio recurrente, porque se advierte que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia¹¹, de cosa juzgada, mas no por las razones que señala el acuerdo recurrido.

31. El artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia dispone que la controversia constitucional es improcedente cuando se impugnen normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre y cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos en que las resoluciones tengan efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

32. En el caso, se cumplen esas condiciones de la fracción IV, ya que constituye un hecho notorio¹² para este Tribunal Pleno que el Municipio de Co-

¹¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"IV. Contra normas generales o actos 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."

¹² Sirven de apoyo, por analogía, las tesis de rubros, textos y datos de identificación siguientes: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". Pleno. Novena Época. Tesis P./J. 74/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, «con número de registro digital: 174899».

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO. Con-



taxtla del Estado de Veracruz promovió la controversia constitucional 246/2019, el quince de julio de dos mil diecinueve, en la que impugnó la retención de diversas cantidades de los remanentes de bursatilización del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998, así como del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, en los ejercicios fiscales de dos mil quince y dos mil dieciséis; y además solicitó que se condenara al pago de los intereses por el retraso en la entrega de dichos recursos.

33. Al respecto, el Ministro instructor, mediante acuerdo de cinco de agosto de dos mil diecinueve, determinó desechar la demanda por falta de interés legítimo del Municipio actor, por falta de definitividad y porque se presentó la demanda de forma extemporánea. Al no estar de acuerdo con esa determinación, el Municipio interpuso el recurso de reclamación 145/2019-CA, el cual fue resuelto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión remota de veintidós de enero del dos mil veinte, en el sentido de declararlo infundado y, en consecuencia, confirmar el acuerdo recurrido.

34. Ahora, como se observa, existe identidad de partes, ya que la parte actora es el Municipio de Cotaxtla del Estado de Veracruz, mientras que la autoridad demandada es el Poder Ejecutivo de la entidad federativa.

35. Se impugnaron los mismos actos, a saber: la retención de diversas cantidades de los remanentes de bursatilización del Fideicomiso Irrevocable

forme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o., resulta válida la invocación por el tribunal de hechos notorios, aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. En ese sentido, es indudable que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de integrantes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que les han sido planteadas pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias dictadas en aquéllas, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al expediente, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ejercerse para resolver la contienda judicial.". Pleno. Novena Época. Tesis P./J. 43/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, «con número de registro digital: 167593».



Emisor, de Administración y Pago Número F-998, así como del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos de los ejercicios fiscales de dos mil quince y dos mil dieciséis, así como el pago de intereses por el retraso en la entrega de dichos recursos.

36. Asimismo, coinciden los conceptos de invalidez, pues son esencialmente los mismos. En ellos, se argumenta la transgresión a los principios de Municipio Libre, libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos municipales previstos en el artículo 115, fracción IV, constitucional. Esto, porque de manera indebida y sin fundamento alguno, se retienen los recursos económicos que le pertenecen al Municipio actor vulnerando su hacienda pública municipal.

37. Finalmente, existe una decisión o resolución firme donde se sometieron los actos impugnados a consideración, primero del Ministro instructor, y en segundo lugar ante el órgano jurisdiccional. En efecto, como ya se dijo, en sesión de veintidós de enero de dos mil veinte, la Segunda Sala de la Suprema Corte resolvió el recurso de reclamación 145/2019-CA. Lo declaró infundado y, por tanto, confirmó el acuerdo de cinco de agosto de dos mil diecinueve, en el cual, el Ministro instructor determinó desechar la controversia constitucional 262/2019 promovida por el Municipio de Cotaxtla. En dicho recurso se concluyó lo siguiente:

- Es notorio y manifiesto que el Municipio recurrente carece de interés legítimo para impugnar en esta vía los **Remanentes de Bursatilización del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago Número F-998**, ya que son recursos que los propios Municipios destinaron a dicho fideicomiso y, por lo mismo, no están protegidos por el principio de integridad de hacienda municipal, toda vez que ya no constituyen recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados.

- Por tanto, el conflicto planteado no es una cuestión de constitucionalidad que tenga que dirimir la Suprema Corte, puesto que la litis no entraña una invasión a la esfera de atribuciones que la Constitución Federal consagra a favor de los Municipios. Lo anterior, sustentándose en lo señalado por el Pleno al resolver los recursos de reclamación 150/2019-CA, 151/2019-CA y 158/2019-CA.



• Respecto de los recursos del **Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**, se señaló que la demanda era extemporánea porque el Municipio actor impugnó expresamente retenciones y éstas se rigen por las reglas del artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia. Sin que se les pueda calificar como omisiones, ya que el Municipio reconoce que el Gobierno del Estado de Veracruz tenía la obligación de entregar los recursos combatidos en fechas determinadas en calendarios, los cuales fueron publicados en el medio oficial correspondiente.

38. En consecuencia, son infundados los agravios del Municipio actor al actualizarse la causal de improcedencia de cosa juzgada, prevista en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo en lo que respecta a los actos impugnados en contra del Poder Ejecutivo Local, al existir identidad de partes, actos, conceptos de invalidez y haber sido materia de una ejecutoria dictada en sede jurisdiccional.

B) Oficio número "No. 351-A-EOS-2091-2019, de trece de diciembre de dos mil diecinueve"

39. Este Tribunal Pleno estima que los agravios del Municipio recurrente respecto del oficio impugnado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son **fundados**. Para saber si existe un principio de afectación al Municipio actor es necesario hacer un estudio más complejo, que no es propio de un auto de mero trámite, **además**, es un tema que no ha sido abordado en el precedente del recurso de reclamación 150/2019-CA referido en el apartado anterior y que sirvió al Ministro instructor como sustento para desechar la demanda también de este oficio impugnado.

40. Este Tribunal Pleno estima que existe un motivo de agravio distinto a los temas que se han abordado en precedentes, lo que implica que la causa de improcedencia invocada por el Ministro instructor no quede probada de manera fehaciente, ya que, para desechar una demanda de controversia constitucional, debe tenerse la certeza de que se surten los extremos del motivo de improcedencia en forma manifiesta e indudable.



41. Previamente, conviene recordar que el criterio que actualmente sostiene el Tribunal Pleno sobre el interés legítimo en controversia constitucional, parte del reconocimiento de que este medio de control constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.¹³

42. De este modo, el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados desvinculados del ámbito competencial del actor. Por tanto, si un ente legitimado promueve controversia en contra de una norma o acto que es ajeno totalmente a su esfera de facultades o atribuciones, por el mero interés de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, no se da el supuesto de procedencia requerido, ya que, al no existir un principio de agravio, carece de interés legítimo. Esto es, el interés legítimo forzosamente está vinculado con un principio de agravio.

43. Si bien es cierto que esta Suprema Corte a través de la controversia constitucional puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado, ya que el alcance de la controversia es sobre cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, esta revisión de legalidad está siempre

¹³ El precedente del Tribunal Pleno es el recurso de reclamación 36/2011-CA, fallado en sesión pública de 16 de agosto de 2011 por mayoría de 7 votos (votaron en contra los Ministros Franco, Zaldívar, Pardo y Sánchez). Los precedentes previos de la Primera Sala fueron los recursos de reclamación 28/2011-CA, 30/2011-CA y 31/2011-CA fallados los dos primeros el 15 de junio de 2011 y el último el 8 del mismo mes y año, todos por mayoría de 4 votos (votó en contra la Ministra Olga Sánchez Cordero).



supeditada a que exista un principio de agravio a la esfera competencial del actor, ya que de no ser así se desnaturalizaría la función de la vía de controversia constitucional permitiéndose una revisión de un acto que de ningún modo se relacione con quien pretende su revisión, convirtiendo a este tribunal en un órgano de revisión de toda la legalidad de las actuaciones de las autoridades independientemente de la finalidad y estructura de la controversia constitucional, esto es, del principio de división de poderes y la salvaguarda del federalismo.

44. Ahora bien, conviene recordar que el Municipio recurrente impugnó de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el oficio número "No. 351-A-EOS-2091-2019, de trece de diciembre de dos mil diecinueve", emitido por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la citada dependencia, porque se le negó la petición de afectar las participaciones federales al Estado de Veracruz y que, por tanto, le fueran pagadas directamente al Municipio esos recursos derivados de los Fondos de Bursatilización y para las **Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**.

45. Al respecto, en el oficio impugnado se señala lo siguiente:

"...

"Entre los fondos de participaciones que contempla la LCF se encuentra:

"• Fondo General de Participaciones

"• Fondo de Fomento Municipal

"• Impuesto especial sobre producción y servicios

"• Fondo de Fiscalización y Recaudación

"• Fondo de Compensación

"• 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producciones y



Servicios, que corresponde a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación fiscal

- "• Fondo de Extracción de Hidrocarburos
- "• 0.136 por ciento de la recaudación federal participable
- "• Participaciones a Municipios por lo que se exportan hidrocarburos
- "• Fondo ISR

"Por su parte, a diferencia de los fondos de participaciones previamente enlistados y de conformidad con el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH) se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de explotación y extracción de hidrocarburos y que para efectos del artículo 2 de la LCF, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga de dicha contribución.

"El FEFMPH se distribuirá conforme al título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas contractuales y de asignación, prevista en la Ley de Hidrocarburos.

"Dicho fondo, tiene como objeto resarcir las afectaciones al entorno social y ecológico causado por las actividades de explotación y extracción de hidrocarburos.

"En virtud de lo anteriormente expuesto, se advierte que no sólo la naturaleza de los recursos que integran el FEFMPH es distinta a las participaciones federales, sino que, por tratarse de recursos federales con destino específico para efectos de su ejercicio, aplicación, control, reintegro, transparencia y rendición de cuentas están sujetos a las disposiciones previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria así como su reglamento y en ese sentido, no se circunscriben dentro de los supuestos contemplados en el artículo 6 de la LCF.



"Aunado a lo anterior, de conformidad con lo establecido en el 'Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos', publicado en el DOF el 4 de junio de 2015, la participación de esta unidad administrativa en la operación de este fondo, se limita a recibir por parte de las entidades federativas los comprobantes de las transferencias de los recursos correspondientes al mismo, hechas a los Municipios.

"En relación con el punto III referente al pago de los intereses que se hayan generado por la omisión de pago, en relación al remanente de bursatilización (periodo febrero-julio 2016) del Fideicomiso No. F998, Deutsche Bank México, S.A., así como del FEFMPH por los meses de noviembre de 2015 a febrero de 2016, abril a junio de 2016 y agosto a septiembre de 2016, esta unidad administrativa no cuenta con atribuciones para dar atención a su solicitud, toda vez que de conformidad con el RISHCP, únicamente calcula, distribuye y liquida las cantidades que corresponda a las entidades federativas y a los Municipios, por concepto de participaciones en ingresos federales (Ramo General 28 participaciones Federales).

"No obstante lo anterior, en aras de contribuir con su solicitud se hace de su conocimiento que mediante oficio 351-A-E05-2090-2019, esta unidad administrativa solicitó la intervención del secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el ámbito de nuestra competencia."

46. Tal y como se advierte, el Municipio actor acudió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a solicitar la afectación de los recursos indicados y el pago directo por la omisión en que incurrió el gobierno del Estado de Veracruz; sin embargo, la unidad administrativa que emitió el oficio impugnado utiliza diversas argumentaciones para negarle su petición. **Lo que se estima constituye una potencial afectación al Municipio actor que no puede ventilarse en un auto de mero trámite.**

47. Ahora, en lo que concierne al acuerdo recurrido, el Ministro instructor desechó la demanda de controversia constitucional al considerar que se actualizaba un motivo manifiesto e indudable de improcedencia previsto en el artículo



19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, fracción i), de la Constitución Federal, debido a que la litis planteada en la demanda no se relaciona con la invasión de esferas competenciales, sino de manera esencial con aspectos de mera legalidad (incumplimiento de las autoridades demandadas de ministrar recursos federales correspondientes al Municipio actor).

48. En el acuerdo se agregó que si bien el actor pretendía que vía controversia constitucional se estudiara la posible vulneración a las obligaciones del Ejecutivo Local de entregar a los Municipios las aportaciones que la Federación le proporciona, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de vigilar la ministración de los citados recursos federales al Municipio y afectar las participaciones del Ejecutivo para realizar la entrega directa de ellas al actor, lo cierto es que dichas violaciones las hace descansar de manera preponderante en la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales y locales, lo cual es insuficiente para considerar procedente la controversia constitucional, porque dicho planteamiento no se refiere al análisis de las esferas competenciales del Municipio o de la entidad federativa indicada en la Norma Fundamental o a la probable invasión de éstas.

49. A juicio de este Tribunal Pleno le asiste la razón al Municipio recurrente, pues ciertamente en el acuerdo recurrido se omitió apreciar la correcta naturaleza de la totalidad de los actos impugnados, lo cual era necesario para determinar si efectivamente el actor contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

50. En efecto, como lo menciona el Municipio recurrente, la controversia constitucional se planteó, entre otros actos, contra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por una afectación a su hacienda municipal, dado que le había solicitado que afectara las participaciones federales que corresponden al Gobierno del Estado de Veracruz para que la Federación pagara directamente al Municipio actor los recursos omitidos; sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se declaró incompetente para realizar la afectación, argumentando que se trataba de recursos diversos a las participaciones federales. Al



respecto, el Municipio recurrente afirma que los recursos solicitados (recursos de bursatilización y el **Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**) son aportaciones federales que pertenecen a la hacienda municipal.

51. En esos términos, es incorrecto que en el acuerdo recurrido se haya afirmado que la litis versaba solamente sobre cuestiones de legalidad relacionadas con la retención de ministraciones, la generación de intereses y la vigilancia de su ministración. Ello, toda vez que también se combate la apreciación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los recursos solicitados en el sentido de que los mismos tienen una naturaleza diversa a las participaciones federales. Es decir, que se deberá analizar la naturaleza de dichos recursos y si los mismos son participaciones federales que integran la hacienda municipal, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal.

52. Lo anterior cobra especial relevancia, dado que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha hecho una interpretación diferenciada a la que realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del **Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**. Así, la Primera Sala en diversas controversias constitucionales, entre ellas la 194/2016, en sesión del trece de junio de dos mil dieciocho,¹⁴ aclaró que los principios constitucionales de integridad y ejercicio directo que garantizan la autonomía hacendaria municipal, previstos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución, son aplicables para los recursos provenientes del FEFMPH. Añadió que, si bien es cierto la fracción X del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que el referido impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos no se contempla en el Fondo General de Participaciones, ello no involucra que los recursos obtenidos de ese impuesto, que van a ser distribuidos a los Municipios conforme a otra ley, sean ajenos al ámbito de pro-

¹⁴ Esta controversia constitucional se resolvió por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y entonces presidenta Norma Lucía Piña Hernández.



tección del artículo 115 constitucional, ya que finalmente se trata de recursos de procedencia federal que se asignan directamente a los Municipios.

53. Además, se agregó en esa controversia constitucional que la situación sui géneris de los recursos del FEFMPH es que, aunque se les excluyen expresamente del fondo de recaudaciones federales participables en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, es la propia Ley de Ingresos de Hidrocarburos la que otorga a las entidades federativas y a los Municipios (que cumplan con ciertos requisitos) la prerrogativa para obtener recursos con motivo de este impuesto federal y regula los fines, porcentajes, mecanismos de cálculo y reglas de distribución. Por lo que, al margen de su nomenclatura y sus reglas específicas de distribución, los recursos de este FEFMPH son asignados por la Federación a los entes municipales y, por ende, forman parte de los recursos de su hacienda municipal que gozan de protección constitucional.

54. Por tanto, la litis planteada por el Municipio actor sí implica un tema genuino de constitucionalidad, en relación con lo previsto por el artículo 115 de la Constitución Federal, que prevé el principio de libre administración de la hacienda municipal, pues se deberá determinar si los fondos referidos son participaciones federales y si forman parte, o no, de la hacienda municipal.

55. Cabe precisar que, al resolver el recurso de reclamación 150/2019-CA,¹⁵ se determinó que no generaba un interés legítimo para acudir a la controversia constitucional aquellos asuntos en los que únicamente deba revisarse el cumplimiento de plazos previstos en normas secundarias para la entrega de recursos. Sin embargo, expresamente se señaló la excepción consistente en los casos en que, por ejemplo, hubiera que determinar si tales recursos forman o no parte de la hacienda municipal en términos de lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

¹⁵ En sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de cinco votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.



56. Lo anterior, se advierte de la transcripción siguiente:

"Cabe destacar que en tales asuntos ni siquiera ha sido parte de la litis determinar si las cantidades cuya entrega se exige efectivamente deben formar parte de la hacienda municipal, en términos de lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que sólo se han discutido aspectos previstos en normas de carácter secundario, como los plazos y la oportunidad en la entrega o la probable procedencia del pago de intereses como consecuencia de pagos extemporáneos.

"En ese orden de ideas, pueden existir casos en los que la litis a resolver sea establecer si existen recursos que deben ser reconocidos como parte de la hacienda municipal, lo cual probablemente ocasionaría la actualización de un interés legítimo para acudir a la controversia constitucional, aspecto que deberá ser motivo de pronunciamiento en cada asunto en particular."¹⁶

57. Ahora bien, también es importante recordar lo decidido en el recurso de reclamación 151/2019-CA.¹⁷ En la controversia constitucional que le dio origen, se impugnó la retención de pago de las diferencias por el tercer ajuste cuatrimestral; las diferencias correspondientes al cuarto trimestre del Fondo de Fiscalización y Recaudación y del ajuste definitivo, todos del dos mil dieciocho. El Ministro instructor desechó el medio de control constitucional.

58. En el recurso de reclamación referido se declararon infundados los argumentos del Municipio recurrente sobre la base de tres principales respuestas. En primer lugar, se determinó que había transcurrido en exceso el plazo de

¹⁶ Página 22 del recurso de reclamación 150/2019-CA.

¹⁷ Resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, aprobado por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek por razones diferentes, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones diferentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.



treinta días para presentar la controversia constitucional. En segundo lugar, se determinó que no existía una violación directa a la Constitución Federal. Y, en tercer lugar, por falta de definitividad, pues se determinó que los Municipios debían acudir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de reclamar el incumplimiento por parte de las entidades federativas de entregar oportunamente las participaciones y aportaciones federales a las que tienen derecho.¹⁸ Esto último en los términos siguientes:

"Cabe destacar, que aun cuando basta una sola causa de improcedencia para desechar la demanda, particularmente en lo tocante a la oportunidad, se estima conveniente analizar las restantes que se mencionan en el acuerdo impugnado, con el fin de dar certeza sobre los medios que tienen a su alcance los Municipios para reclamar de los Estados, la retención de participaciones y aportaciones federales que les corresponden.

"...

"Así, si los Municipios se consideran afectados por la falta de entrega de los recursos por parte de los Estados, entonces pueden hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta requiera a la entidad federativa. En caso de que la dependencia considere injustificada la retención de pago, puede entregar directamente los recursos a los Municipios y, en su caso, descontar de la próxima ministración a los Estados, respecto de aquellos dejados de entregar, para ser proporcionados a los Municipios.

"Así, válidamente se puede concluir que la Ley de Coordinación Fiscal establece la autoridad a la cual deben acudir los Municipios, a fin de que puedan reclamar el incumplimiento por parte de las entidades federativas, de

¹⁸ Cabe resaltar que El Ministro Laynez Potisek se apartó de las consideraciones de que no existía interés legítimo. Su participación fue en el sentido siguiente: "Únicamente, en este asunto –igual– iré con los resolutivos. Este es un fondo de fiscalización y recaudación que está previsto como participaciones en la Ley de Coordinación Fiscal; únicamente me apartaré de la parte que señala que no hay interés legítimo o que no hay una afectación directa a la Constitución; voy con el proyecto por extemporaneidad y falta de definitividad; lo haré valer en un voto concurrente. Gracias."



entregar oportunamente las participaciones y aportaciones federales a las que tienen derecho."

59. En el presente caso, y distinto a lo sucedido en la controversia que dio origen al recurso de reclamación 151/2019, justamente puede constatarse que el Municipio actor acudió, previo a la promoción del medio de control constitucional, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a reclamar el incumplimiento por parte del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; solicitud que le fue negada. Por lo que, sin prejuzgar sobre la litis de la controversia constitucional, en ella, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como aduce el Municipio recurrente, advierte que no existe una causa notoria y manifiesta de improcedencia, amparada bajo el criterio plenario, para desechar en el acuerdo de mérito el oficio No. 351-A-EOS-2091-2019 de trece de diciembre de dos mil diecinueve. Como fue expuesto en párrafos previos, a diferencia de lo ocurrido en el precedente, el Municipio actor planteó la pregunta de determinar si los FEFMPH son participaciones federales susceptibles de integrar la hacienda municipal en términos del artículo 115 de la Constitución Federal; y, en su caso la determinación de la competencia de la autoridad administrativa que debe dilucidar las temáticas que resolvió en el oficio impugnado, así como las consecuencias jurídicas para cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se niegue a resolver el reclamo del incumplimiento de la entrega de las participaciones y aportaciones federales a las que los Municipios tienen derecho.

60. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que, en el presente caso, el Municipio actor sí tiene interés legítimo para promover la controversia constitucional y lo procedente es modificar el auto recurrido de veinticuatro de febrero de dos mil veinte para revocar únicamente el desechamiento del oficio No. 351-A-EOS-2091-2019 de trece de diciembre de dos mil diecinueve, emitido por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el efecto de que, al no existir una causa de improcedencia distinta a la aquí analizada, admita a trámite la controversia constitucional.

61. Por lo expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



Resuelve

PRIMERO.—Es parcialmente fundado el presente recurso de reclamación.

SEGUNDO.—Se modifica el auto de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, dictado en la controversia constitucional 29/2020, en los términos del último apartado de la presente resolución.

TERCERO.—Devuélvanse los autos al Ministro instructor para que, de no actualizarse una causa de improcedencia diversa a la analizada, admita a trámite la demanda de controversia constitucional en los términos de esta resolución.

Notifíquese; 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 Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI, relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite del recurso, a la competencia, a la procedencia del recurso, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la razón de cosa juzgada refleja, Esquivel Mossa por la razón adicional de cosa juzgada refleja, Franco González Salas por la razón adicional de cosa juzgada refleja, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por la razón de cosa juzgada refleja, Piña Hernández en contra de las consideraciones, por



la razón de cosa juzgada refleja, Laynez Potisek por consideraciones distintas, por la razón de cosa juzgada refleja, Pérez Dayán por consideraciones relacionadas con la cosa juzgada refleja y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A), consistente en confirmar el auto de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, dictado en la controversia constitucional 29/2020, en cuanto al desechamiento de la demanda de los actos señalados como las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida omisión de pago de las aportaciones y/o participaciones federales que le corresponden al Municipio actor por concepto del Ramo General 28 y los fondos que de ese ramo derivan. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B), consistente en modificar el auto de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, dictado en la controversia constitucional 29/2020, para revocar el desechamiento de la demanda del acto señalado como el oficio número No. 351-A-EOS-2091-2019 de trece de diciembre de dos mil diecinueve, emitido por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, de no existir una causa de improcedencia distinta a la falta de interés legítimo, admitir a trámite la controversia constitucional referida. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirió la Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. (LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

II. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA SIMILITUD DEL DISEÑO DEL SISTEMA DE VIGILANCIA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO LOCAL CON EL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, NO IMPLICA UNA DUPLICIDAD DE FUNCIONES (ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XXXI Y XXXII, 81, FRACCIONES VIII, X, XIII, XIV, XV, XVI Y XVII, Y DEL 102 AL 111 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

III. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA SIMILITUD DEL DISEÑO DEL SISTEMA DE VIGILANCIA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO LOCAL CON EL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA Y EFICACIA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO (ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XXXI Y XXXII, 81, FRACCIONES VIII, X, XIII, XIV, XV, XVI Y XVII, Y DEL 102 AL 111 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

IV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO NO ESTÁ FACULTADA PARA SANCIONAR NI REMOVER AL TITULAR DE DICHA AUDITORÍA, SINO A INSTAURAR LA INVESTIGACIÓN CORRESPONDIENTE (ARTÍCULO 104, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2019. DIVERSOS DIPUTADOS DEL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA SUR. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ, FERNANDO SOSA PASTRANA.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de septiembre de dos mil veinte, por el que se emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad 3/2019, promovida por diversos diputados del Congreso de Baja California Sur, solicitando la invalidez de diversos artículos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur, publicados en el Boletín Oficial del Gobierno de la entidad el doce de diciembre de dos mil dieciocho.

I. Trámite

1. **Presentación del escrito, autoridades y normas impugnadas.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por el treinta y tres por ciento de los diputados locales integrantes de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur el día diez de enero del dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur.²

3. **Normas generales cuya invalidez se impugnó.** Los artículos 4, fracciones XXXI y XXXII; 81, fracciones VIII, X, XIII, XIV, XV, XVI y XVII; 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur.³

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 3/2019, fojas 1-47.

² *Ibid.*, fojas 2-3.

³ *Ibid.*, foja 3.



Normas impugnadas	
4, fracción XXXI	XXXI. Unidad: la unidad de evaluación y control de la comisión; y, Para efectos de esta ley, se entenderá por:
4, fracción XXXII	XXXII. Unidad de Medida y Actualización: el valor establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en términos del artículo 26 apartado (sic) B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley federal en la materia, para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes.
81, fracción VIII	Son atribuciones de la comisión: VIII. Proponer al Pleno del Congreso del Estado, al titular de la unidad y (sic) los recursos materiales, humanos y presupuestarios con los que debe contar la propia Unidad;
81, fracción X	Son atribuciones de la comisión: X. Aprobar los indicadores que utilizará la unidad para la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur y, en su caso, los elementos metodológicos que sean necesarios para dicho efecto y los indicadores de la unidad;
81, fracción XIII	XIII. Gestión financiera: las acciones, tareas y procesos que, en la ejecución de los programas, realizan las entidades fiscalizadas para captar, recaudar u obtener recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como las demás disposiciones aplicables, para administrar, manejar, custodiar, ejercer y aplicar los mismos y demás fondos, patrimonio y recursos, en términos del presupuesto de egresos y las demás disposiciones aplicables;
81, fracción XIV	XIV. Hacienda pública estatal: conjunto de bienes y derechos de titularidad del Estado de Baja California Sur;
81, fracción XV	Son atribuciones de la comisión: XV. Ordenar a la unidad la práctica de evaluación del desempeño a la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur;
81, fracción XVI	Son atribuciones de la comisión: XVI. Invitar a la sociedad civil organizada a que participe como observadores o testigos sociales en las sesiones ordinarias que



	<p>acuerde la comisión; así como, en la realización de ejercicios de contraloría social en los que se articule a la población con los entes fiscalizados; y</p>
81, fracción XVII	<p>Son atribuciones de la comisión:</p> <p>XVII. Las demás que establezcan esta ley y demás disposiciones legales aplicables.</p>
102	<p>La comisión, a través de la unidad, vigilará que el titular de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, los auditores especiales, los auditores y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur en el desempeño de sus funciones, se sujeten a lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur y a las demás disposiciones legales aplicables.</p>
103	<p>Para el efecto de apoyar a la comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la Unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, la cual formará parte de la estructura de la comisión.</p> <p>La unidad, en el caso de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, podrá imponer las sanciones por faltas administrativas no graves previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur o, tratándose de faltas graves en términos de dicha ley, promover la imposición de sanciones ante el tribunal, por lo que contará con todas las facultades que dicha ley otorga a las autoridades investigadoras y sustanciadoras. Se deberá garantizar la estricta separación de las unidades administrativas adscritas a la unidad, encargadas de investigar y sustanciar los procedimientos administrativos sancionadores en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur. Asimismo, podrá proporcionar apoyo técnico a la comisión en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur.</p>
104	<p>La unidad tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones legales aplicables;</p>



II. Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la comisión;

III. Recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del titular de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, iniciar investigaciones y, en el caso de faltas administrativas no graves, imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur;

IV. Conocer y resolver el recurso que interpongan los servidores públicos sancionados por faltas no graves conforme a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur;

V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales e interponer los medios de defensa que procedan en contra de las resoluciones emitidas por el tribunal, cuando la unidad sea parte en esos procedimientos;

VI. Participar junto con la comisión, en los actos de entrega recepción de los servidores públicos de mando superior de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur;

VII. A instancia de la comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur;

VIII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial y de conflicto de intereses de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur;

IX. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones aplicables para la Auditoría Superior del Estado de Baja



California Sur en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Igualmente participará con voz, pero sin voto, en los comités de obras y de adquisiciones de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, establecidos en las disposiciones aplicables para la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas;

X. Auxiliar a la comisión en la elaboración de los análisis y las conclusiones del informe general, los informes individuales y demás documentos que le envíe la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur;

XI. Proponer a la comisión los indicadores y sistemas de evaluación del desempeño de la propia unidad y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la unidad como la comisión;

XII. En general, coadyuvar y asistir a la comisión en el cumplimiento de sus atribuciones;

XIII. Atender prioritariamente las denuncias;

XIV. Participar en las sesiones de la comisión para brindar apoyo técnico y especializado; y,

XV. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Las entidades fiscalizadas tendrán la facultad de formular queja ante la unidad sobre los actos del titular de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur que contravengan las disposiciones de esta ley, en cuyo caso la unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur, notificando al quejoso el dictamen correspondiente, previa aprobación de la comisión.



<p>105</p>	<p>La designación del titular de la unidad se hará por el Pleno del Congreso del Estado, a propuesta de la comisión, quien deberá cumplir con los requisitos que esta Ley establece para el titular de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur. Lo anterior se llevará a cabo a través de los procedimientos y plazos que fije la misma comisión.</p> <p>La comisión abrirá registro público para que las organizaciones de la sociedad civil o académicas se inscriban para participar como observadores, sin voz ni voto, del proceso a que refiere el párrafo anterior, para lo cual se procederá mediante el método de insaculación para elegir cinco observadores.</p> <p>El titular de la unidad durará en su encargo cuatro años y podrá desempeñar nuevamente ese cargo por otro periodo de cuatro años.</p>
<p>106</p>	<p>El titular de la unidad será responsable administrativamente ante la comisión y el propio Congreso del Estado, a la cual deberá rendir un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado extraordinariamente por ésta, cuando así se requiera, para dar cuenta del ejercicio de sus funciones.</p>
<p>107</p>	<p>Son atribuciones del titular de la unidad:</p> <p>I. A solicitud de la comisión, planear y programar la evaluación del desempeño, a las diversas áreas que integran la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur;</p> <p>II. A solicitud de la comisión, requerir a las unidades administrativas de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones;</p> <p>III. Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos de la unidad, así como representar a la misma; y,</p> <p>IV. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.</p>
<p>108</p>	<p>Para el ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas la unidad, contará con los servidores públicos, las unidades administrativas y los recursos económicos que a propuesta de la comisión apruebe el Congreso del Estado y se determinen en el presupuesto de la misma.</p>



	<p>El reglamento de la unidad que expida el Congreso del Estado establecerá la competencia de las áreas a que alude el párrafo anterior y aquellas otras unidades administrativas que sean indispensables para el debido funcionamiento de la misma.</p>
109	<p>Los servidores públicos de la unidad serán personal de confianza y deberán cumplir los perfiles académicos de especialidad que se determinen en su reglamento, preferentemente en materias de fiscalización, evaluación del desempeño y control. El ingreso a la unidad será mediante concurso público.</p>
110	<p>La comisión, con el apoyo de la unidad, recibirá por escrito, peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur en el programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser considerados en los informes individuales y, en su caso, en el informe general. Dichos escritos también podrán ser presentados por conducto del Comité de Participación Ciudadana a que se refiere la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur, debiendo el auditor superior del Estado de Baja California Sur, informar a la comisión, así como a dicho comité sobre las determinaciones que se tomen en relación con las propuestas relacionadas con el programa anual de auditorías.</p>
111	<p>La unidad recibirá por escrito, de parte de la sociedad, peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar la eficacia de sus funciones de fiscalización.</p> <p>Dichos escritos podrán presentarse por medios electrónicos dirigidos ante la unidad. La unidad pondrá a disposición de los particulares los formatos correspondientes.</p>

4. Conceptos de invalidez de los diputados locales integrantes de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur. Los diputados locales alegan la violación a los artículos 74; 109, fracción III, párrafos primero, tercero, cuarto, quinto y sexto; 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

⁴Ibid., foja 4.



5. **Concepto de invalidez único.** Con la creación de la *Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur* (en adelante "unidad"), mediante decreto modificatorio de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur, se vulnera la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se le asignan funciones que ya estaban conferidas a la Contraloría del Congreso del Estado, en términos de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur; duplicidad normativa que provoca que los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur desconozcan a qué norma atenerse, así como desconocimiento preciso de cuál será el órgano o ente facultado para evaluar su desempeño en el ejercicio de sus funciones; investigar las faltas administrativas no graves –con la imposición de las sanciones correspondientes–, el registro de la situación patrimonial de los funcionarios adscritos, entre otras.

6. De igual forma, se vulnera el contenido del artículo 134 constitucional, el cual dispone que los servidores públicos tienen obligación de realizar una correcta aplicación de los recursos públicos, pues al duplicarse tales funciones en organismos distintos se deja de velar por esa correcta aplicación, y se violan los principios de eficiencia y eficacia que esa misma disposición constitucional dispone.

7. Asimismo, los artículos 102, 103 y 104 de la ley impugnada vulneran lo establecido en el artículo 19, fracción III, párrafos primero, tercero, cuarto, quinto y sexto; así como los artículos 1o., 2o., 3o., 8o., 9o., 10 y 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ello en virtud de que, si bien es cierto los legisladores locales cuentan con libertad configuradora, también lo es que esa libertad tiene límites que son, precisamente, el no contravenir la Ley Suprema –como lo establece el artículo 133 constitucional–.

8. Conforme a los artículos 108, 109 y 110 de la Constitución General; así como en términos de los artículos 10 y 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y a la luz del artículo 10 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Baja California Sur, quien debe analizar y verificar el cumplimiento, desempeño y la



debida aplicación de los recursos públicos, así como investigar, sustanciar y sancionar las conductas de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur es el órgano interno de control de la referida auditoría o su equivalente; por tanto, las funciones otorgadas a la unidad creada en virtud del artículo 104 son violatorias de la Constitución General.

9. Además, que la norma impugnada faculte a esa unidad para sancionar al auditor superior es contrario a lo establecido en el artículo 66 Quáter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, el cual establece que el titular de la Auditoría Superior del Estado podrá ser removido sólo por las causas graves que señale la ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título noveno de esa Constitución.

10. Así, si la propia Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur –artículo 78 BIS, fracción XIV– reconoce que la Contraloría del Congreso del Estado tiene la atribución de ejercer las facultades que la Constitución General de la República le otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías que se requieran, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos en el Poder Legislativo; y si, en ese sentido, la Constitución General establece que las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y que serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente, mientras que las demás serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control, se concluye que la norma recurrida es inconstitucional, pues contraviene los artículos 108, 109, 110, y 111 de la Constitución General.

11. En este sentido, suponiendo, sin conceder, que la Contraloría del Estado no fungiere como un órgano interno de control, deberá entonces la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur crear una Unidad de Responsabilidad Administrativa interna, la cual tendría que ser parte integral de ese ente, precisamente por ser un órgano constitucional autónomo; mas no así crear una unidad independiente, como pretende la ley impugnada.



12. Por esas razones, si el Congreso del Estado reconoce que no existe un órgano interno de control, y que jamás ha existido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación habrá de ordenar que se cree ese órgano o unidad; la cual deberá crearse en cumplimiento del régimen de la Constitución General, así como conforme a lo establecido en las leyes que de ella emanan; el cual deberá ser dependiente de la Auditoría Superior del Estado, a efecto de respetar su autonomía constitucional.

13. **Registro y turno del escrito de acción de inconstitucionalidad.** El diez de enero de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 3/2019 y la turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

14. **Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** El Ministro instructor admitió la demanda en auto de catorce de enero de dos mil diecinueve, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe.

15. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado.** En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado sostiene que la acción de inconstitucionalidad promovida se encuentra debidamente fundada y motivada, toda vez que la reforma de referencia, cuando oportunamente fue analizada por el Poder Ejecutivo, se advirtieron ciertas irregularidades, lo que motivó que se ejercieran las facultades conferidas por la Constitución Política del Estado –artículo 60, fracciones I, II, III y IV–, el cual consistió en el veto parcial a las reformas aludidas; y en el cual se hicieron como observaciones lo que en la presente acción de inconstitucionalidad se constituyen como el concepto de invalidez único planteado.

16. **Informe del Poder Legislativo del Estado.** En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, en primer lugar, sostiene que la génesis de las reformas y adiciones a las normas que la parte actora tilda de inconstitucionales, tienen como marco referencial el cúmulo de reformas y adiciones al marco jurídico, así como la aprobación de nuevas leyes, en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal Anticorrupción (*decreto*



publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintisiete de mayo de dos mil quince).

17. Tales reformas y adiciones al Ordenamiento Constitucional dieron origen a la aprobación de nuevas leyes por parte del Congreso de la Unión, entre ellas, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; en la cual se contempla la Unidad de Evaluación y Control como parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a propósito de apoyar a esa comisión en el cumplimiento de sus atribuciones, como lo es la evaluación del desempeño de la propia Auditoría Superior de la Federación, con los elementos metodológicos que sean necesarios para ese efecto y vigilar el cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior y, en ese sentido, vigilar que el titular de la Auditoría Superior de la Federación, los auditores especiales, los auditores y demás servidores públicos de esa auditoría, en el desempeño de sus funciones, se sujeten a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a las demás disposiciones legales aplicables; lo cual, de una interpretación teleológica, cumple con lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, párrafo quinto, en relación con el artículo 74, fracciones II, VI, párrafos segundo y quinto, 79, párrafos primero y sexto, y fracción II, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. Esa ley, que cumple con los dispositivos constitucionales en cita, es la que se tomó como modelo para aprobar el *Decreto 2573*⁵ a efecto de incorporar a la legislación local la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, en armonía con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116, fracción II, párrafo sexto, el cual establece que las Legislativas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.

⁵ **Decreto 2573.** Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur**, así como diversas disposiciones del Marco Jurídico Estatal relativas a la uniformidad en la denominación de la Auditoría Superior del Estado." *Ibid.*, fojas 191-199.



19. La Legislatura anterior, al aprobar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur, realizó una copia incompleta y desarticulada de tal ley federal, al no contemplar la Unidad de Evaluación y Control como parte de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado, dejando a este órgano legislativo de vigilancia desprovisto del apoyo técnico calificado para realizar sus atribuciones con respecto a tal entidad de fiscalización. Por esa razón se incorporó en el título séptimo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado los aspectos relativos a la vigilancia de la Auditoría Superior del Estado.

20. Además, se tomó en cuenta que el Congreso del Estado de Baja California Sur, en términos de lo dispuesto por el artículo 64, fracción IV, de la Constitución Política de ese Estado, es competente para legislar respecto de su propia organización y funcionamiento interno, así como para expedir y, desde luego, reformar y adicionar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur.

21. En ese orden de ideas, sostiene que para hacer efectivas las facultades de vigilancia por parte del Congreso del Estado, a través de su Comisión Permanente de vigilancia, es necesario que la unidad de evaluación y control sea parte de la estructura de dicha Comisión Permanente, dentro del marco de un verdadero sistema jurídico estatal anticorrupción, similar al nacional.

22. Asimismo, se cumple con la atribución del Congreso del Estado de Baja California consistente en coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior del Estado, en los términos que disponga la ley de la materia; que al propio Congreso le corresponde la revisión y fiscalización de la cuenta pública, debiéndose realizar a través de la Auditoría Superior del Estado; que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; y que tiene como una de sus funciones la de actuar como órgano técnico de la Legislatura para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, en los términos que establezca la ley.⁶

⁶ Artículos 116, fracción II, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en concordancia con la interpretación teleológica de lo dispuesto por el artículo 109, fracción II,



23. Por consiguiente, es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur, con base en las disposiciones de la Constitución Política Federal y Local, donde se establece que la evaluación y control de tal ente de fiscalización se lleva a cabo por la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado, siendo procedente que, en ejercicio de la libertad de configuración normativa, como legisladores locales aprobemos que tales facultades y funciones se materialicen por conducto de una unidad administrativa que sea parte de la estructura de dicha Comisión Legislativa, como sucede con su homóloga Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; incluyendo, desde luego, las facultades vinculadas al tema de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que laboran en dicho ente de fiscalización local en el ejercicio de sus obligaciones relativas a la fiscalización de las cuentas públicas de los tres Poderes del Estado, organismos públicos autónomos, Municipios de la entidad, organismos descentralizados estatales y municipales, y demás entes sujetos de fiscalización, así como las omisiones de promover juicios resarcitorios o de presentar denuncias e informes de presunta responsabilidad administrativa que fomenten la corrupción en el ejercicio del gasto público.

24. Aunado a lo anterior, como parte de la estructura de la Comisión Permanente de Vigilancia de este Congreso del Estado, en relación con la revisión de las cuentas públicas del Estado, Municipios y demás entes fiscalizados, le corresponde, entre otras funciones, auxiliar a la comisión en la elaboración de los análisis y las conclusiones del informe general, los informes individuales y demás documentos que le envíe la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur; proponer a la comisión los indicadores y sistemas de evaluación del desempeño para evaluar a la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, así como los sistemas de seguimiento de las observaciones y acciones que promuevan tanto la unidad como la comisión; participar en las sesiones de la comisión para brindar apoyo técnico y especializado; y, en general, coadyuvar y asistir a la comisión en el cumplimiento de sus atribuciones, lo cual, no corres-

párrafo quinto, en relación con el artículo 74, fracciones II, VI, párrafos segundo y quinto, 79, párrafos primero y sexto, y fracción II, párrafo séptimo; los artículos 64, fracciones XXIX Bis y XXX, 66 Bis, primer párrafo, 66 Ter, de la Constitución del Estado de Baja California Sur.



ponde a la contraloría del Poder Legislativo y, en ese sentido, es inexistente la duplicidad de funciones que refieren los promoventes de la acción, en consecuencia, no existe contravención a lo dispuesto por los artículos 74, 109, 133 y 134 constitucionales que indica la parte actora.

25. Además, es erróneo asumir que la Contraloría Interna del Poder Legislativo cuenta con facultades de evaluación y control con respecto a la Auditoría Superior del Estado, pues el artículo 78 Bis de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur no lo prevé de forma expresa. La actora pierde de vista que el artículo citado faculta a la contraloría como la instancia responsable del control, evaluación y desarrollo administrativo del Poder Legislativo, dependiente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, es decir, no incluye a otras personas jurídicas oficiales, como lo es la Auditoría Superior del Estado, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley de la materia, es decir, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur; además de que el artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur establece que corresponde al Congreso del Estado coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior del Estado, en los términos que disponga la ley de la materia, es decir, remite igualmente a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur, que es la que este Poder Legislativo reformó y adicionó para crear a la Unidad de Evaluación y Control como parte de la estructura de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado.

26. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** Esta Fiscalía no hizo manifestación alguna a pesar de haber sido debidamente notificada.

27. **Alegatos.** En su escrito de alegatos, la parte promovente indica, en primer lugar, que conforme al artículo 109 de la Constitución Federal, y contrario a lo sostenido por el Congreso del Estado, es la Auditoría Superior de la Federación quien investiga y sustancia las faltas administrativas graves, o por sus homólogos en las entidades federativas y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Y, en concordancia con ello, como lo



señalan los artículos 3, 8, 9, 10 y 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es facultad de los órganos internos de control conocer, investigar e integrar las faltas administrativas no graves.

28. Los entes públicos estatales y municipales cuentan con órganos internos de control, y son éstos los que cuentan con las facultades que determina la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que constituyan responsabilidades administrativas.

29. Además, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur –artículos 1, 3, 9 y 10– dispone en materia de responsabilidades administrativas la existencia de la figura de los órganos internos de control, quienes están a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno de los entes públicos y entidades, y sus homólogas denominadas unidades de responsabilidad administrativa en los órganos constitucionales autónomos y sus homólogos de los Municipios, que conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar la ley.

30. Asimismo, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, en su artículo 9, contempla un órgano interno de control y las funciones con las que cuenta dicho órgano; las cuales, en su consideración, coinciden con las facultades otorgadas a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur; es decir, se están duplicando las funciones, además de que se le están atribuyendo a esa unidad funciones que no le corresponden, pues no es un órgano interno de la Auditoría Superior del Estado, sino que, por el contrario, es un ente externo que pretende asumir las funciones del órgano interno de control.

31. Por tanto, si la propia Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California Sur establece que la facultad de implementar los mecanismos internos que prevengan los actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como los recursos públicos locales; presentar denuncias por hechos que las leyes señalan como delito ante la Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción, no es posible pretender otorgarse esa facultad a un órgano distinto al órgano



interno de control de la Auditoría Superior del Estado, disfrazando a un órgano externo y distinto a la propia auditoría.

32. En similar sentido, cabe destacar que la controversia no versa sobre si la unidad creada por el Congreso de la Unión es acorde a lo ordenado por la Carta Magna o no, o si la unidad se apega al marco legal o no, ello no es parte de la litis de la acción; por tanto, debe desestimarse el argumento del Congreso en el que sostiene que la unidad se creó como un apoyo a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado en similitud con la unidad creada por el Congreso de la Unión.

33. Por cuanto hace al argumento del Congreso en el que señala que la reforma es armónica con el artículo 116 constitucional, pasa por alto que el órgano al que se refiere esa disposición es a la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, quien, efectivamente, auxilia al Congreso del Estado en la fiscalización de los recursos y es, precisamente, el órgano interno de control de la Auditoría Superior del Estado quien revisa el actuar de sus propios servidores públicos.

34. El Congreso del Estado se defiende sosteniendo que la creación de esa unidad se sustenta en el esquema normativo previsto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, sin embargo, la litis planteada no consiste en si siguió un determinado modelo o no, sino por el contrario, si la reforma que se combate es constitucional o no.

35. Se insiste en que la ley que se combate otorga facultades a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur que no le competen; invadiendo la autonomía técnica y de gestión con que cuenta la Auditoría Superior del Estado, así como del órgano interno de control de la propia auditoría; toda vez que la facultad de investigar, sustanciar y sancionar las faltas administrativa de los servidores públicos de la auditoría corresponde al órgano interno de control.

36. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el día veinticinco de junio de dos mil diecinueve, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá dictó auto de cierre de instrucción.



II. Competencia

37. 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 d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Oportunidad

38. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado.

39. El decreto que contiene el artículo impugnado es el Decreto 2573 por el que *se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur, así como diversas disposiciones del marco jurídico estatal relativas a la uniformidad en la denominación de la Auditoría Superior de la Federación*, publicado el doce de diciembre de dos mil dieciocho. Tomando en cuenta esta fecha, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el trece de diciembre de dos mil dieciocho, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el once de enero de dos mil diecinueve.

40. En el caso, la demanda de los diputados integrantes de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 3/2019 se presentó el día diez de enero de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por tanto, esta demanda se presentó dentro del plazo respectivo y por ende la impugnación es **oportuna**.



IV. Legitimación

41. El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.

42. Ahora bien, como consta en autos a fojas cuarenta y ocho y cincuenta y cuatro, obran las Constancias de Mayoría y Validez de la Elección de Diputación para Integrar el H. Congreso del Estado, de José Luis Perpuli Drew, Perla Guadalupe Flores Leyva, Rigoberto Murillo Aguilar y Lorenia Lineth Montaña Ruiz, por el principio de mayoría relativa; y de Daniela Viviana Rubio Avilés, Elizabeth Rocha Torres y Anita Beltrán Peralta, por el principio de representación proporcional; quienes representan el treinta y tres por ciento de los integrantes de la XV Legislatura del Estado de Baja California Sur; ya que en dicha entidad federativa el Congreso se compone de veintiún diputados, ello en términos del artículo 41 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur;⁷ por lo que ese porcentaje de la totalidad del órgano es de siete legisladores.

V. Causas de improcedencia

43. El Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur no invocó causas de improcedencia ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguna, por tanto, se procederá al estudio de fondo del asunto.

VI. Consideraciones y fundamentos

44. Este Alto Tribunal, al tenor de la demanda de acción de inconstitucionalidad, considera necesario establecer, en primer lugar, las premisas que permitan estar en posición de ocuparse posteriormente de los argumentos de la

⁷ "41. El Congreso del Estado de Baja California Sur se integrará con dieciséis diputados de mayoría relativa, electos en su totalidad cada tres años por votación directa y secreta mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta con cinco diputados electos mediante el principio de representación proporcional, apegándose en ambos casos, a lo siguiente: ..."



accionante. En atención a ello, este considerando se estructurará en los siguientes apartados temáticos: (a) Antecedentes constitucionales y legales del Sistema Nacional Anticorrupción; (b) Principios y bases constitucionales que rigen el Sistema Nacional Anticorrupción; (c) Obligaciones de las entidades federativas derivadas de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción; (d) El sistema de vigilancia del Congreso implementado por la Legislatura del Estado de Baja California Sur; y, (e) Análisis del concepto de invalidez único conforme a las consideraciones previas.

Antecedentes constitucionales y legales del Sistema Nacional Anticorrupción

45. El proceso de modificaciones constitucionales, a propósito de la implementación del sistema en materia de combate a la corrupción, se dio de la forma siguiente. El quince de noviembre de dos mil doce, los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista (PVEM), presentaron en el Senado la primera iniciativa con proyecto para combatir la corrupción, proponiendo la reforma de los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

46. El veinte de noviembre de dos mil doce, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó otra iniciativa para reformar los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 constitucionales.

47. Posteriormente, con fecha treinta de enero de dos mil trece, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó dos iniciativas para reformar los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución, y otra para que se expidiera la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

48. El trece de diciembre de dos mil trece se aprobó por el Senado la minuta con el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución, en materia de combate a la corrupción: se reforman los artículos 73, fracción XXIX-H; 10, fracción V, en su primer párrafo e inciso b); 109; 113; 114, tercer párrafo, y 116, fracción III, quinto párrafo, y se adiciona el artículo 73, con una fracción XXIX-V, de la Constitución.



49. El cuatro de noviembre de dos mil catorce, el PAN presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción.

50. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Partido del Trabajo (PT) presentó en la Cámara de Diputados una nueva iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución, en materia de buen gobierno y combate a la corrupción.

51. Después, el día veinticinco de noviembre de dos mil catorce, el PRD presentó otra iniciativa en la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones constitucionales, para constituir los Sistemas Nacionales de Fiscalización y Anticorrupción.

52. Al año siguiente, el día doce de febrero, el PRD presentó en la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución a propósito de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización.

53. Finalmente, fue el veintisiete de mayo del dos mil quince en que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones constitucionales en materia de combate a la corrupción.

54. Con esta reforma se planteó la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una 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 el control de recursos públicos.

55. El proceso legislativo en esta materia representó, principalmente, la expedición de cuatro leyes reglamentarias de la Constitución, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día dieciocho de julio de dos mil dieciséis, e iniciando su vigencia el diecinueve del mismo mes y año; a saber:



la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.⁸

56. En el proceso de reforma se consideró que con la creación de este Sistema Nacional Anticorrupción se pueden erradicar las prácticas de corrupción que tanto daño han causado a nuestra sociedad y confirmar el compromiso del Estado Mexicano para contar con gobiernos abiertos. De igual forma, la idoneidad de la medida también se justificó por su alcance nacional, pues se obligó a las entidades federativas a establecer sistemas locales anticorrupción. Es así que estos sistemas locales tienen como propósito servir de mecanismos de **coordinación** –legislación concurrente– para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.⁹

57. En el dictamen de la reforma se mencionó expresamente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 54/2009, señaló que "el concepto de concurrencia no es un concepto general, sino uno que se debe analizar dependiendo de la materia en la cual se aplica. Las materias concurrentes que como excepción a la regla residual del artículo 124 se han ido generando en la Constitución no se crearon todas en un mismo momento, sino que responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada tipo de caso. No es lo mismo la concurrencia en asentamientos humanos, educación o salud, que son de las concurrencias más viejas de la Constitución, que en los casos de desarrollo social, o equilibrio ecológico. De este modo, en cada uno de los casos relacionados con materias concurrentes, se debe hacer un análisis específico de sus particularidades."¹⁰

⁸ Eguía Casis, Alicia. *El sistema nacional anticorrupción en México, su práctica y experiencia normativa: el caso de México*. 2015. P. 23.

⁹ Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reformaron, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. Pp. 38-40.

¹⁰ *Ibid.*, p. 41.



58. Ahora bien, dentro de los puntos más relevantes de las referidas modificaciones constitucionales, para efectos del presente asunto, es importante destacar los siguientes: la determinación de que los organismos constitucionalmente autónomos contarían con un órgano interno de control, en los que la designación del titular está a cargo de la Cámara de Diputados; la creación del Sistema Nacional Anticorrupción como 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; en ese sentido, se precisó que los procedimientos de aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa o penal se desarrollarían autónomamente; y, además, se ordenó que las entidades federativas establecieran sus sistemas locales anticorrupción.

59. Asimismo, se estableció una nueva materia cuyo objeto sería el Sistema Nacional Anticorrupción, facultando al Congreso de la Unión para que expidiera una ley general en la que se instituyeran las bases de coordinación de dicho sistema –artículo 73, fracción XXIV, de la Constitución Federal–.

60. De igual forma se previó que la materia de responsabilidades administrativas fuera una facultad del tipo concurrente y, en consecuencia, se facultó al Congreso de la Unión para la expedición de la ley general en materia de responsabilidades administrativas. Aunado a ello, se afinó la regulación sobre la Auditoría Superior de la Federación –artículo 79 constitucional–.

61. Así, en materia de responsabilidades administrativas el Poder Reformador dejó de calificarla como coincidente y la consideró como concurrente en sentido estricto, llevando a cabo la introducción expresa al sistema constitucional competencial de una nueva materia: la del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual es objeto de establecimiento de bases de coordinación, ello con la adición de la fracción XXIV al artículo 73 constitucional.

62. En este tenor, se estableció la facultad en favor del Congreso de la Unión para que expidiera una ley general –del tipo ley marco–, en la que se distribuyeran competencias entre los órdenes de gobierno en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.



63. Por otro lado, respecto al sistema nacional anticorrupción, por tratarse de una materia que implica la operación y conducción de un sistema nacional, es necesario contar con bases y pautas (reglas) de coordinación entre los órdenes de gobierno, por ende, la facultad concedida al Congreso Federal para expedir la ley que lo regule, parte de la premisa que se generase una ley que previera y considerara todo lo anterior.

64. Es importante destacar que, si bien las materias de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y sistema nacional anticorrupción son las que notoriamente inciden en el combate a la corrupción, también hay otras materias con las que, en conjunto, conforman una perspectiva genérica del tema; dentro de las cuales se destacan la rendición de cuentas –transparencia– y fiscalización, mismas que implicaron un cambio legislativo al tenor del nuevo paradigma constitucional.

65. Es en este sentido, y con la finalidad de cumplir el referido mandato consignado en la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, se desarrolló la actividad legislativa siguiente: **modificaciones** sobre el Código Penal Federal;¹¹ sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública

¹¹ "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Se reforman el párrafo primero y el inciso e) del artículo 201; la denominación al título décimo; el párrafo primero del artículo 212; el artículo 213; el artículo 213 Bis; la denominación del capítulo II del título décimo; el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero del artículo 214; las fracciones VI, IX, XI, XIII y los párrafos segundo y tercero del artículo 251; los párrafos primero y segundo del artículo 216; la denominación del capítulo V del título décimo; el párrafo primero, la fracción I y los incisos B), C) y D), la fracción III y el párrafo segundo del artículo 217; los párrafos tercero y cuarto del artículo 218; la fracción I y el párrafo segundo del artículo 219; la fracción I y los párrafos tercero y cuarto del artículo 220; el párrafo segundo del artículo 221; las fracciones I, II y los actuales párrafos tercero y cuarto del artículo 222; las fracciones I, II, III y los párrafos tercero y cuarto del artículo 223; los actuales párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto del artículo 224; las fracciones VI, X, XIII, XVII, XX, XXIV, XXVIII, y XXXII del artículo 225; se adicionan un párrafo tercero con las fracciones I, II, un párrafo cuarto, un quinto párrafo con las fracciones I, II, III, y IV, un sexto y un séptimo párrafos al artículo 212; un inciso E) a la fracción I, una fracción I Bis con los incisos A) y B) y un párrafo segundo al artículo 217; un artículo 217 Bis; una fracción IV al artículo 221; una fracción III con los incisos a, b y un párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes al artículo 222; un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes al artículo 224, y se deroga el cuarto párrafo del artículo 225."



Federal;¹² sobre la Ley de Coordinación Fiscal;¹³ sobre la Ley General de Contabilidad Gubernamental;¹⁴ sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;¹⁵ y, sobre la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.¹⁶ Se **expiden** la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;¹⁷ la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;¹⁸ la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas;¹⁹ y, la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.²⁰ Y, se **abrogan** la (antigua) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,²¹ y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.²²

¹² **"Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.** Se reforman los artículos 19; 26; 31, fracciones XII, XXI, XXIV, XXIX, XXX, XXXIII y XXXIV; 37, 44, y 50, y se derogan las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXI y XXXII del artículo 31. Se deroga el artículo segundo transitorio del 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 2 de enero de 2013."

¹³ **"Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.** Se reforma el artículo 49, párrafos primero, segundo y último, así como las fracciones III, IV y V."

¹⁴ Idem. Se reforman el primer párrafo y la fracción V del artículo 70.

¹⁵ **"Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.** Se derogan los títulos primero, tercero y cuarto, a partir del 19 de julio de 2017."

¹⁶ **"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 9; el artículo 80; se adiciona una fracción I Bis al artículo 10; los artículos 10 Bis, 10 Ter y 10 Quáter; un segundo párrafo a la fracción I del artículo 13; los párrafos cuarto, quinto y sexto al artículo 21."

¹⁷ **"Decreto publicado en el D.O.F. el 18 de julio de 2016.** Consecuentemente, se abroga la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009."

¹⁸ **"Decreto publicado en el D.O.F el 18 de julio de 2016.** En vigor a partir del 19 de julio de 2017."

¹⁹ Idem. Junto con la expedición de ésta, se abroga la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En vigor a partir del 19 de julio de 2017.

²⁰ Idem. Consecuentemente, se abroga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007. En vigor a partir del 19 de julio de 2017.

²¹ Idem. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, y se abroga a partir del 19 de julio de 2017.

²² Idem. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2012, y se abroga a partir del 19 de julio de 2017.



66. Es así que, para determinar el parámetro que regirá las materias relativas al sistema nacional anticorrupción, a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y la fiscalización de recursos públicos, en los tres niveles de gobierno, debe necesariamente atenderse a las bases y principios previstos tanto en la Constitución General como en las leyes generales de la materia que al efecto se hayan emitido.

67. Sobre el tema, viene bien hacer referencia también al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción,²³ que dio origen a la reforma constitucional en comento y, que en la parte que interesa dice:

"...

"Décima cuarta. En el ámbito de las facultades del Poder Legislativo Federal para expedir normas legales inherentes a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es ...

"En efecto, es menester contar con marco normativo de carácter general, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. En ese sentido, la ley general que expida el Congreso de la Unión deberá sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

"...

"En ese sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido

²³ Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reformaron, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. Pp. 38-40.



desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá –como es el caso de la seguridad pública y otras materias– la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

"...

"Décima quinta. Desde las primeras consideraciones de este apartado, estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante una propuesta de un Sistema Nacional. Es preciso abordar ahora con mayor sistema las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República.

"En sí, la previsión total se contiene en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de que 'las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción'. En otras palabras, que en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.

"En el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los órganos revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones homologas correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley Fundamental de la República. Para ello, sin demérito del modelo general, existen algunas previsiones particulares. ..."

68. A partir de lo anterior, se llegó a la conclusión de que el Poder Reformador, efectivamente, estimó necesario contar con un **marco normativo de carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento; dicha ley debía sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, lo cual,



debía ser combatido desde la Ley Fundamental como una **facultad concurrente**, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo, en el que existiera la **obligación constitucional** para todas las instancias de gobierno **de coordinar esfuerzos para** la consecución de un fin común, que es **abatir y prevenir la corrupción** en el Estado Mexicano, bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.

69. En esa tesitura, por lo que hace a las previsiones a cargo de las entidades federativas de la República, detalló que la fórmula toral se contenía en el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de que **"las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción"**. En otras palabras, que **en el ámbito local es menester replicar** los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.

70. Es en atención a tales consideraciones que este Pleno estudiará si las normas impugnadas por la parte accionante cumplen el parámetro de validez constitucional, pues atienden a las bases y principios establecidas por el Poder Reformador y materializadas por el Congreso del Unión, o bien, lo contravienen, lo que conlleva su invalidez.

(b) Principios y bases constitucionales que rigen el Sistema Nacional Anticorrupción

71. En primer término, es importante destacar que un Estado de derecho se fortalece y consolida con la existencia de instituciones, sistemas u organizaciones cuyo funcionamiento se asegura mediante reglas de competencia específicas establecidas en el texto de la Constitución General o una ley que emane de ella. Así, cuando se prevén dichas reglas de competencia, el objeto de un sistema, institución u organización se traduce en que éstas sólo y únicamente podrán ser ejercidas para la consecución de su objetivo y finalidad.

72. En atención a ello es que debe analizarse el Sistema Nacional Anticorrupción, pues es una forma de organización administrativa compleja que



ordena que sus componentes coordinen sus actividades para combatir hechos de corrupción mediante la prevención, detección y sanción de actos o hechos de corrupción. De esta manera, el punto nodal del sistema reside en la coordinación de acciones; entre mayor sea la coordinación de sus integrantes, mejor será la eficacia, eficiencia y efectividad de éste para la persecución de los fines y realización de valores conforme a los cuales se instituye.

73. Así, fue el propio Poder Reformador que estableció en el artículo 113 de la Constitución General que dicho Sistema Nacional Anticorrupción es una 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 de la fiscalización y control de los recursos públicos.

74. De igual forma, se previó que en su integración no sólo hubiera participación de entes y autoridades del Estado, sino que se contara con participación ciudadana, a efecto de que de manera coordinada se combatiera de manera eficaz a la corrupción.

75. Para ello, la sociedad civil y las instituciones del Estado, consolidadas en un Sistema, establecerán los mecanismos de coordinación con los sistemas locales y diseñarán políticas integrales de fiscalización y control de recursos públicos, prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan. Asimismo, establecerán las bases y principios para la efectiva coordinación de todos los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de recursos públicos.

76. De esta forma, con la implementación de este régimen concurrente se propugnó por fortalecer el Sistema, promulgando, para ello, leyes generales como régimen normativo expresamente reconocido por el orden constitucional.

77. Por otro lado, respecto a la configuración de las responsabilidades administrativas bajo el nuevo paradigma constitucional en la lucha contra la corrupción, es importante destacar que de acuerdo con lo determinado por el Poder Reformador al modificar el artículo 73 de la Constitución Federal, a efecto de facultar al Congreso para la expedición de un régimen marco procedimental



y sustantivo en materia de responsabilidades administrativas, se establecieron las conductas básicas que resultarían necesarias para garantizar el desarrollo eficiente de la función pública, y velar por el debido ejercicio de los recursos públicos; contemplando, además, las herramientas y los esquemas indispensables para lograr la colaboración entre las autoridades que se encargarán de llevar a cabo la investigación de las faltas administrativas.

78. De esta forma, con la promulgación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Sistema Nacional Anticorrupción estableció un régimen de responsabilidades para los servidores públicos y particulares por la realización de actos que estén relacionados con hechos de corrupción.

79. Es así que, si un servidor público incumple con el marco jurídico, se faculta a las autoridades del sistema a investigar y determinar, de manera coordinada, si cometió alguna conducta sancionable penal o administrativamente y, en caso de acreditarse, imponer una sanción.

80. Es en este sentido que dicha ley general regula los principios y las obligaciones de todo servidor público, mediante la determinación y clasificación de las faltas en graves y no graves; así como procedimientos de investigación y aplicación de las mismas.

81. Debe destacar que el contenido de esta norma es aplicable a servidores públicos en activo, a exservidores públicos y, además, a particulares que se encuentren vinculados con alguna falta administrativa grave.

82. Asimismo, se establece como autoridades competentes para investigar y sancionar conductas a la Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las Unidades de Responsabilidades de las Empresas productivas del Estado.

83. De igual forma la ley prevé que corresponde a la Secretaría de la Función Pública y a sus homólogas en las entidades federativas, a los órganos internos de control y a las unidades de responsabilidades administrativas la



sanción de las faltas administrativas consideradas como *no graves*;²⁴ mientras que corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogas en las entidades federativas, la sanción de *faltas administrativas graves* ²⁵ así como los *actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves*.

84. En este orden de ideas, los referidos principios y bases no sólo son conforme a los cuales el Sistema Nacional Anticorrupción funcionará y cumplirá su objetivo, sino son el parámetro del diseño institucional y normativo que deben de atender la Federación y las entidades federativas, pues de no hacerlo contravendrían el mandato constitucional.

(c) Obligaciones de las entidades federativas derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción

²⁴ Las faltas administrativas no graves son actos u omisiones con los que se incumplan o trasgredan las obligaciones establecidas en los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

- Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño su disciplina y respeto;
- Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas;
- Atender las instrucciones de sus superiores, que sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público;
- Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses;
- Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo tenga bajo su responsabilidad e impedir el uso indebido;
- Supervisar que las y los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las obligaciones que los rigen;
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones;
- Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- Cerciorarse antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública o para la enajenación de todo tipo de bienes que no se actualice un conflicto de interés, y
- Evitar causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves.

²⁵ Las faltas administrativas graves en que puede incurrir un servidor público están previstas en los artículos 52 a 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; a saber: cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, y obstrucción de la justicia.



85. El Sistema Nacional Anticorrupción, como se ha apuntado, tiene como premisa funcional la coordinación entre sociedad y Estado, y para ello operan diversas instancias públicas, las cuales generan relaciones verticales y horizontales, todas bajo el parámetro de: (1) pautas constitucionales; (2) leyes de bases de coordinación y (3) de leyes en materia de responsabilidades administrativas.

86. En este tenor, en el ámbito local, las entidades federativas deben crear sus sistemas estatales anticorrupción, los cuales forman parte del sistema nacional, ello implica, considerando que es una materia concurrente, que en una ley general –en sentido de ley marco– se lleve a cabo la (1) distribución de competencias entre los órdenes de gobierno y (2) se establezcan los principios y bases que rigen la materia de que se trate.

87. Así, a partir de tomar en cuenta que la ley general es el parámetro de configuración normativa, se actualiza una exigencia de armonización. Por tanto, es importante diferenciar dos planos de configuración normativa por parte de las entidades federativas:

– Qué aspectos son de observancia obligatoria y respecto de los cuales los Estados no tienen libertad de configuración normativa y, consecuentemente, deben ceñirse tanto a la pauta constitucional como a lo prescrito en la ley general; y,

– Cuáles materias o actividades configuran una base mínima de regulación y en las que los Estados pueden desarrollar normatividad respetando aquélla, sin contradecir la Constitución y la ley general.

88. Ahora bien, toda ley ordinaria que se expida a propósito de la configuración del Sistema Nacional Anticorrupción debe adecuarse a lo establecido en las leyes generales, pues, junto con la pauta constitucional –principios, bases, mecanismos y procedimientos– fungen como parámetro de configuración normativa para la Federación y para las entidades federativas.

(d) El sistema de vigilancia del Congreso implementado por la Legislatura del Estado de Baja California Sur



89. Ahora bien, a propósito de que este Tribunal Constitucional se avoque al análisis de los planteamientos de inconstitucionalidad propuestos por la accionante, es indispensable hacer referencia al sistema de vigilancia del Congreso del Estado de Baja California Sur.

90. Se advierte que, en aras de adecuarse al régimen constitucional y legal derivado de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, **el legislador de Baja California Sur, respecto al sistema de vigilancia de su entidad estatal de fiscalización, adecuadamente optó por un diseño similar al modelo federal.**

91. El sistema de vigilancia de la Auditoría Superior del Poder Legislativo del Estado de Baja California se integra por una Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur²⁶ y por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur²⁷ quienes evalúan el desempeño de la entidad estatal de fiscalización, así como del cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de auditorías; vigilan el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Estatal, pudiendo imponer sanciones administrativas.

92. Sin embargo, dentro del marco jurídico estatal en materia de anticorrupción y fiscalización, se desprende –como lo advirtió la accionante en sus conceptos de invalidez– que dos unidades administrativas estatales, esto es, la Contraloría del Poder Legislativo y la Unidad de Evaluación y Control de la

²⁶ Artículo 102 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur. "La Comisión, a través de la Unidad, vigilará que el titular de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, los auditores especiales, los auditores y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur en el desempeño de sus funciones, se sujeten a lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur y a las demás disposiciones legales aplicables."

²⁷ Artículo 103 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur. "Para el efecto de apoyar a la comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, la cual formará parte de la estructura de la comisión."



Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, aparentemente "*coinciden*" en algunas facultades, esto como puede advertirse de la tabla que se muestra a continuación:²⁸

Contraloría del Poder Legislativo	Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur
<u>Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur</u>	<u>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur</u>
<p>78 Bis, III La Contraloría del Poder Legislativo será responsable del control, evaluación y desarrollo administrativo del Poder Legislativo, dependerá directamente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, y tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>...</p> <p>III. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos del Poder Legislativo que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como sustanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur, para lo cual podrá aplicar las</p>	<p>103, 104, III y XIII 103. La unidad, en el caso de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, podrá imponer las sanciones por faltas administrativas no graves previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur o, tratándose de faltas graves en términos de dicha ley, promover la imposición de sanciones ante el tribunal, por lo que contará con todas las facultades que dicha ley otorga a las autoridades investigadoras y sustanciadoras.</p> <p>...</p> <p>104, III. La unidad tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>III. Recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del</p>

²⁸ Se destaca que de los antecedentes del asunto se advierte que esta fue la duplicidad de funciones que sostuvo la parte accionante en sus conceptos de invalidez, esto es, **entre la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur** (cuyas funciones se encuentran previstas en los artículos impugnados de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur), **y la Contraloría del Poder Legislativo** (cuyas funciones se encuentran previstas en la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur).



sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur y cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante dicho tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables;

**78
Bis,
XI**

Llevar y normar el registro de servidores públicos del Poder Legislativo, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, hayan sido impuestas;

**104,
VIII**

incumplimiento de las obligaciones por parte del titular de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur, iniciar investigaciones y, en el caso de las faltas administrativas no graves, imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur;

104, XIII. Atender prioritariamente las denuncias.

Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial y de conflicto de intereses de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur;

93. Sin embargo, esa aparente duplicidad normativa, y contrario a lo que sostiene la parte accionante, es *inexistente*; lo cual será resuelto mediante la contestación que este Alto Tribunal dará a los conceptos de invalidez en líneas subsiguientes.

(e) Análisis del concepto de invalidez único conforme a las consideraciones previas

94. Para contestar los planteamientos propuestos por la parte accionante en su concepto único de invalidez, este Alto Tribunal se permitirá hacerlo de



acuerdo con el orden metodológico siguiente: (I) de la aparente duplicidad de funciones entre la Contraloría del Poder Legislativo y la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur; y, (II) de la facultad de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur para sancionar al titular de la Auditoría.

(I) De la aparente duplicidad de funciones entre la Contraloría del Poder Legislativo y la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur

95. Dentro de este planteamiento, en síntesis, la parte accionante aduce que los artículos impugnados provocan una duplicidad normativa que resulta violatoria de los artículos 14, 16 y 134 de la Constitución Federal; así como de los artículos 19, fracción III, 1, 2, 3, 8, 9, 10, y 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al atribuirle a dos órganos diversos, esto es, a la Contraloría del Congreso del Estado y a la Unidad de Evaluación y Control, las mismas funciones de vigilancia y control respecto de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado. Lo cual, a su vez, considera que supera las bases del Sistema Nacional Anticorrupción establecidas tanto a nivel constitucional como legal.

96. Sobre el tópico, este tribunal considera que no asiste la razón a la demandante y, por tanto, es **infundado** el referido planteamiento de invalidez, ello por las razones siguientes.

97. En primer lugar, de un ejercicio interpretativo conforme al **principio de especialización**, se puede inferir que las facultades de vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en materia de combate a la corrupción²⁹ se encuentran conferidas a **un órgano técnico especializado**, esto es, a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California.

²⁹ Prevención, investigación y sanción de responsabilidades administrativas relacionadas con hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de los recursos públicos.



98. Lo que legislador ordinario pretendió es que la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California, como un órgano del Congreso Estatal, ejerciera una tarea de vigilancia respecto del **estricto cumplimiento de las funciones a cargo de la Auditoría Superior**.

99. De modo que, atendiendo a su *especialización*, tratándose de faltas administrativas **no graves**, a este último órgano le corresponde **imponer las sanciones conducentes**; aunque, por otro lado, tratándose de faltas administrativas **graves**, le corresponde la **promoción de la imposición de sanciones ante el tribunal administrativo correspondiente**, siempre que se encuentre relacionado con la materia de combate a la corrupción.

100. Y, por otro lado, está la Contraloría del Poder Legislativo, prevista en la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo, que tiene como función la aplicación el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, *en lo general*, es decir, quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro del Congreso de la entidad federativa.

101. Por esa razón, esa aparente facultad atribuida a esos dos órganos no existe, ni mucho menos podría acaecer en la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, pues su interpretación debe hacerse conforme al principio de especialidad.

102. Lo anterior, en el sentido de que la Contraloría del Poder Legislativo tiene por objeto aplicar el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos *–en lo general–* de dicho Poder Legislativo, mientras que en **la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur ejerce dicha facultad siempre que las conductas estén relacionadas con la tarea de fiscalización del gasto que realizan los servidores públicos directamente adscritos a la Auditoría Superior de la entidad federativa**.

103. De modo que la competencia *rationae personae* de la Contraloría recae sobre los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo del Estado, no así sobre los servidores adscritos a la Auditoría Superior del Congreso del



Estado; pues, tratándose de esta última, corresponde a la Unidad de Evaluación y Control el ejercicio de las funciones relativas al control y vigilancia de la actuación de los servidores públicos que la integran, tanto en razón de su **especialización**, como de su **competencia**.

104. Y, en segundo lugar, este Tribunal Pleno considera que ese régimen de control y vigilancia, implementado mediante la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur, no sólo no supera ni contradice el parámetro de configuración normativa –bases legales y constitucionales– en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, sino que lo cumple y satisface plenamente, pues es resultado de la implementación de una auditoría superior dentro de las Legislaturas de los Estados, obligación que deriva de los artículos 73, fracción XXIV, 74, 79, y 116, párrafo sexto, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

105. Así como su obligación constitucional –*general*– de establecer un sistema local anticorrupción, con el objeto de coordinar a sus autoridades para la prevención, detección, y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

106. De ahí que, contrario a lo aducido por la accionante, no se vulneran los artículos 14 y 16 constitucionales, que prevén los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues no existe duplicidad normativa en relación con la facultad de imponer sanciones por faltas no graves y promover la sanción por faltas graves a los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación en materia de combate a la corrupción, pues le **compete única y exclusivamente a la Unidad de Evaluación y Control de acuerdo a lo previsto por los artículos 103 y 104 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur**.

107. Adicionalmente, en la misma línea de pensamiento, la demandante aduce que los artículos impugnados de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur violan los principios de eficiencia y eficacia en materia de gasto público previstos en el artículo 134 constitucional, precisamente, al atribuirle a dos autoridades (a la Contraloría del Poder Legislativo y a la Unidad de Evaluación y Control) las mismas facultades en esa materia.



108. Sin embargo, tampoco puede sostenerse tal violación a los principios de eficiencia y eficacia en materia del gasto público en razón de esa aparente duplicidad de funciones, pues, como se ha precisado antes, la Contraloría y la Unidad de Evaluación y Control tienen funciones divergentes, tanto en virtud de su **especialización** como de su **competencia**; de modo que las normas cuya constitucionalidad se impugna tampoco vulneran el contenido del artículo 134 de la Constitución Federal.

109. Por tales razones, este Tribunal Pleno resuelve que el presente planteamiento es **infundado**.

(II) De la facultad de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur para sancionar al titular de la auditoría

110. Finalmente, este Tribunal Pleno estima que tampoco asiste la razón a la promovente al sostener en sus conceptos de invalidez que el hecho de que la norma impugnada faculte a esa unidad de evaluación para sancionar al auditor superior *es contrario* a lo establecido en el artículo 66 Quáter de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, el cual establece que el titular de la Auditoría Superior del Estado podrá ser removido sólo por las causas graves que señale la ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título noveno de esa Constitución; hecho que, a su vez, estima violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Esto por las consideraciones siguientes.

111. Dentro de las **disposiciones impugnadas** por la promovente se encuentra el último párrafo del artículo 104 de la Ley de Fiscalización, que establece lo siguiente:

"...

"Las entidades fiscalizadas tendrán la facultad de formular queja ante la unidad sobre los **actos del titular de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur** que contravengan las disposiciones de esta ley, en cuyo caso **la unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para**



dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur, notificando al quejoso el dictamen correspondiente, previa aprobación de la Comisión."

112. De modo que esa disposición impugnada faculta a la unidad de evaluación para sustanciar una investigación preliminar por la vía especial para determinar si ha lugar –o no– a iniciar un procedimiento de remoción del titular de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur; procedimiento el cual, a su vez, se encuentra regulado tanto en la propia Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur (artículo 94); como en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur.

113. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que la facultad de la unidad de evaluación para sustanciar una investigación preliminar por la vía especial para determinar si ha lugar a iniciar un procedimiento de remoción del auditor superior del Estado **no contradice** el artículo 66 Quáter de la Constitución Local, pues este último se limita a prescribir que tal servidor público sólo podrá ser removido de su cargo por causas graves y mediante la misma votación que se requiere para su nombramiento.

114. Conforme a la disposición impugnada (último párrafo del artículo 104 de la Ley de Fiscalización), la unidad de evaluación está facultada para la sustanciación de una investigación preliminar sobre la procedencia de la remoción de ese servidor público, sin embargo, **no se encuentra facultada para sancionarlo, ni mucho menos para ejecutar la remoción de su cargo.**

115. Aunado a lo anterior, de una lectura exhaustiva de la demanda, este Alto Tribunal no advierte que la promovente hubiere reclamado la inconstitucionalidad de las disposiciones relativas al procedimiento de remoción establecidas tanto en la Ley de Fiscalización, como en la respectiva Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado.

116. Por tanto, al no encontrarse expresamente facultada la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría



Superior del Estado de Baja California Sur para sancionar y/o remover al titular de la Auditoría Superior del Estado –sino sólo para la sustanciación de una investigación preliminar para decidir sobre su procedencia–, y, dado que los artículos que regulan ese procedimiento de remoción no fueron impugnados a través de este medio de control constitucional, este planteamiento debe calificarse como **infundado**.

117. Por las consideraciones previas, al no vulnerar los artículos 14 y 16 (principios de legalidad y seguridad jurídica), en relación con el artículo 134 (principio de eficacia y eficiencia en cuanto a la correcta aplicación de los recursos públicos), ni contravenir las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, todos ellos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce la validez de los artículos 4 fracciones XXXI y XXXII; 81, fracciones VIII, X, XIII, XIV, XV, XVI y XVII; 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur.

118. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 4, fracciones XXXI y XXXII; 81, fracciones VIII, X, XIII, XIV, XV, XVI y XVII y del 102 al 111 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur, reformada y adicionada mediante el Decreto 2573, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracciones XXXI y XXXII, 81, fracciones VIII, X, XIII, XIV, XV, XVI y XVII y del 102 al 111 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur, reformada y adicionada mediante el Decreto 2573, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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



I. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTI-CORRUPCIÓN (LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE BAJA CALIFORNIA).

II. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR SUS COMITÉS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SIEMPRE Y CUANDO GUARDEN EQUIVALENCIA CON EL SISTEMA NACIONAL ANTI-CORRUPCIÓN (LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE BAJA CALIFORNIA).

III. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL COMITÉ NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SE INTEGRÁ POR UN SOLO CUERPO CIUDADANO, QUIENES NO PODRÁN OCUPAR, DURANTE EL TIEMPO DE SU GESTIÓN UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DE CUALQUIER NATURALEZA QUE LES IMPIDA EL LIBRE EJERCICIO DE SUS SERVICIOS Y NO TENDRÁN RELACIÓN LABORAL ALGUNA CON LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE SU COMITÉ COORDINADOR, LO CUAL NO PUEDEN VARIAR LOS CONGRESOS LOCALES PARA SUS COMITÉS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE BAJA CALIFORNIA).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 119/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 14 DE ENERO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al catorce de enero de dos mil veinte.



VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por oficio presentado el seis de septiembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Poder Legislativo del Estado de Baja California.
2. Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

Norma general cuya invalidez se reclama:

Los artículos 16, primer párrafo, en la porción normativa: "éstos últimos no percibirán emolumento alguno", así como el párrafo cuarto y 17, primer párrafo, en la porción normativa: "En el caso de los integrantes técnicos", todos de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, publicada mediante Decreto No. 98, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el siete de agosto de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados.** La promovente señala como violados los artículos 1o., 5, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 6, 7 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente en su único concepto de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:



Que el artículo 16, primer párrafo, en la porción normativa, "éstos últimos no percibirán emolumento alguno", y párrafo cuarto; así como 17, primer párrafo, en la porción normativa "En el caso de los integrantes técnicos"; todos de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, al establecer que los miembros de carácter honorífico del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Baja California, no recibirán contraprestación alguna por sus servicios; y al prohibir de manera genérica que los miembros del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Baja California, durante el tiempo de su gestión, no puedan ocupar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, incluyéndose a los miembros que únicamente tienen el carácter de honoríficos, vulneran los derechos humanos al mínimo vital, a la vida digna y a la igualdad, establecidos en la Constitución Federal.

El derecho a un mínimo vital se refiere al derecho de todos los individuos que forman parte de una comunidad a contar con una cantidad mínima de ingresos, para hacer frente a sus necesidades más básicas (tales como la alimentación y el vestido).

Que el artículo 5o. de la Constitución Federal, establece la prohibición de impedirle a persona alguna, el dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo, siempre y cuando sean lícitos, reconociendo como únicas limitantes al ejercicio de este derecho, la determinación judicial, lesión a derechos de terceros y resolución gubernativa, con apego a la ley.

Que el artículo 123, en relación con el diverso 127 de la propia Constitución Federal, amparan el derecho al trabajo como la libertad de la que gozan las personas de acceder a un trabajo digno, socialmente útil, y disponen a su vez, que los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.



En otras palabras, las actividades que realizan los servidores públicos, de todas las esferas competenciales, constituyen un trabajo digno y socialmente útil, que requiere de una remuneración que sirva como contraprestación a los servicios brindados, misma que debe ser adecuada e irrenunciable. Lo anterior, a efecto de garantizar a los individuos el acceso a un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de sus necesidades básicas.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en la tesis 1a. XCVII/2007, de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.", que el derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General, particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123, de los cuales se desprende la obligación del Estado de garantizar a los individuos condiciones mínimas que les permitan desarrollar un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente.

Asimismo, el derecho al mínimo vital deriva de diversos principios como son la dignidad humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad y el Estado democrático, al considerar que las personas necesitan cubrir una serie de necesidades básicas que les permitan asegurar un pleno desarrollo de la persona.

En congruencia con lo expuesto, el Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, las autoridades legislativas tienen deber de establecer normas que garanticen el acceso a todas las personas a un salario a una contraprestación justa, adecuada e irrenunciable que les permita satisfacer todas sus necesidades a efecto de garantizar una vida digna.

En oposición a lo expuesto, el Poder Legislativo del Estado de Baja California, publicó el siete de agosto de dos mil diecisiete, el Decreto No. 98, por el que se expidió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de la referida entidad, del que destacan los artículos 16 y 17, relativos al Comité de Participación Ciudadana; disposiciones que se distinguen por establecer que en el ejercicio de sus funciones los integrantes de carácter honorífico de dicho comité, no recibirán contraprestación alguna por sus servicios, aunado a que la propia norma



prohíbe a los integrantes del comité dedicarse a cualquier otra actividad que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán durante el tiempo de su gestión. Lo que constituye una transgresión al derecho humano al mínimo vital, toda vez que, a los miembros honoríficos del Comité de Participación Ciudadana del Estado de Baja California se les prohíbe ejercer cualquier otro cargo o comisión que les impida el adecuado ejercicio de las actividades que realizarán como miembros del citado comité.

Que el efecto de la norma, es dejar a las personas en un estado en el que les es imposible allegarse de los ingresos necesarios para cubrir con las necesidades básicas que les permitan acceder a un nivel de vida digno y adecuado. Por lo que considera, que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho de toda persona al mínimo vital y en vía de consecuencia el derecho humano a una vida digna. Citó en apoyo, la tesis P. VII/2013 (9a.), de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA."

Aduce que el veintisiete de mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, y que derivado de dicha reforma, se asentaron los parámetros que rigen el Sistema Nacional Anticorrupción. En ese sentido se le otorgó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para expedir la ley general que estableciera las bases de coordinación de dicho sistema. Asimismo, se dispuso que las entidades federativas instaurarían Sistemas Locales Anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales en materia de combate a la corrupción.

Que posteriormente, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicó en el mismo medio de difusión oficial, el decreto por el que se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. El citado ordenamiento estableció en la fracción I de su artículo 36, que las leyes de las entidades federativas desarrollarían la integración, atribuciones, funcionamiento de los sistemas locales atendiendo a una integración y atribuciones equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional.



Asimismo, indicó que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción dispuso en su artículo 7 que el Sistema Nacional Anticorrupción se integra por los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, los cuales no tendrán relación laboral alguna en virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

Lo cual, resulta incongruente con la ley impugnada, porque la misma contempla disposiciones que establecen que los miembros del comité no tendrán relación laboral con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, bajo el argumento de que con ello se garantiza la objetividad de su función dentro del comité, sin embargo prevé que la relación jurídica únicamente entre los miembros de carácter técnico y la Secretaría Ejecutiva, así como su contraprestación, estará definida mediante contratos de prestación de servicios por honorarios, reafirmando su intención de que los miembros honoríficos no recibieran contraprestación alguna.

Asimismo, las normas impugnadas señalan que tampoco podrán dedicarse a cualquier otra actividad que les impida el desarrollo de las funciones que se les encomiendan como parte del Comité de Participación Ciudadana, contraviniendo con ello, el derecho del que gozan todas las personas de recibir un salario por la prestación de sus servicios, a través del cual podrán desarrollar un plan de vida digno tanto individual, como familiar.

Que el párrafo cuarto del artículo 16 de la ley impugnada, tiene por objeto establecer una prohibición respecto a las actividades que no podrán realizar los miembros del Comité de Participación Ciudadana durante el tiempo de su encargo (cinco años); sin embargo, del contenido del precepto, se advierte que la norma no realiza una distinción objetiva entre los integrantes del Comité de Participación Ciudadana que fungen con carácter técnico u honorario, de tal modo



que homogeneiza todos los miembros en la misma determinación, sin atender a las diferencias fundamentales entre ellos. De modo tal que, derivado de dicha prohibición se excluye del ámbito de sus acciones cualquier actividad remunerada, sin que se distinga entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana que perciben ingresos y los que fungen con carácter honorario, que no reciben emolumento alguno.

Por lo que, considera que el precepto impone la misma prohibición a sujetos en condiciones diversas y con actividades de alto grado de responsabilidad dentro del sistema anticorrupción en la entidad.

Asimismo, las normas impugnadas adolecen de un vicio de inconstitucionalidad que deviene del trato diferenciado que se da a los miembros honoríficos que integrarán el Comité de Participación Ciudadana, en comparación con los de carácter técnico, al prever una restricción a obtener una remuneración por los servicios prestados a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, aunado a la prohibición genérica que establece para que los miembros de dicho comité no se dediquen a otra actividad mientras dure el ejercicio de su encargo, contraviniendo lo dispuesto por la Constitución Federal y las normas convencionales adoptadas por el Estado Mexicano en la materia.

En conclusión, señala que las normas impugnadas vulneran el derecho humano al mínimo vital, así como los derechos a la igualdad y a la vida digna, toda vez que de la redacción de las disposiciones impugnadas se desprende una expresión genérica que tiene como consecuencia una restricción para obtener una remuneración justa y apropiada por los servicios prestados, por parte de los miembros con carácter honorífico del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado Baja California.

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de siete de septiembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 119/2017, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de once de septiembre siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes



Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, para que rindieran su informe; asimismo los requirió al primero de los nombrados, para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada, 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; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado la norma controvertida; así como a la Procuraduría General de la República, para que formulara el pedimento respectivo.

QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

En su representación acudieron los diputados Edgar Benjamín Gómez Macías y Eva María Vásquez Hernández, en su carácter de presidente y secretaria, respectivamente de la Mesa Directiva de la XXII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, los cuales lo hicieron en los siguientes términos:

- Que es cierto, que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, que contiene los artículos impugnados (16 y 17), fue aprobada por los diputados integrantes de la XXII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, el dieciocho de julio de dos mil diecisiete y publicada en el Periódico Oficial Número 36, el siete de agosto de dos mil diecisiete.

- Que no advierte causa de improcedencia alguna, que pudiese derivar en el sobreseimiento del presente juicio de control constitucional.

- En relación con el único concepto de invalidez, es infundado, toda vez que el artículo 113 de la Constitución Federal, establece las bases mínimas para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, con base en ellas el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, fundando dicha actuación legislativa en lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIV, de la Constitución Federal; así la ley general, siendo de observancia general en todo el territorio nacional y teniendo por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; el Congreso demandado, al crear la ley anticorrupción atendió a las disposiciones enunciadas en dicha ley.



Señala que el artículo 16 de la citada ley general, establece que el Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos, estableciendo claramente que no tendrán relación laboral alguna, en virtud de su encargo con la secretaría ejecutiva, y que el vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios; con base en ello, los participantes de las mesas de trabajo conformadas por la creación de la Ley del Sistema Anticorrupción Estatal, decidieron que el Comité de Participación Ciudadana estaría integrado por quince ciudadanos y no cinco como lo establece la ley general, considerando que no habría una afectación en sus derechos humanos si cinco de los quince ciudadanos estuvieran en el Comité de Participación Ciudadana sólo en forma honorífica, pero sin apartarse de la responsabilidad en sus actuaciones.

Considera que al disponer que cinco ciudadanos no serán retribuidos por sus servicios prestados al Estado no transgrede la disposición de los artículos 5o., 123 y 127 de la Constitución Federal, ya que si al abrir la convocatoria existiera la voluntad de los ciudadanos para desarrollarse en un ámbito que conocen y que ha venido siendo parte de su formación profesional, pese a la expectativa de no recibir remuneración alguna y sin la posibilidad de formar parte de la función pública federal, estatal o municipal, ello no puede tildarse de una violación de sus derechos, ya que no es una imposición ni obligación para perfilarse entre los candidatos, sino es voluntario y honorífico.

Que del análisis de los artículos 16 y 17, tanto de la Ley General del Sistema Anticorrupción, como de la Ley del Sistema Anticorrupción Estatal, se podrá observar que su contenido es prácticamente el mismo, incluyendo que la primera también establece la restricción para que los ciudadanos que conformen el Comité de Participación Ciudadana Anticorrupción, no pueden ocupar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, durante el tiempo de su gestión, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva, lo que dice que no fue observado por la parte actora ni objeto de la promoción de la acción de inconstitucionalidad.

Que la ley general aun reserva el impedimento de que los ciudadanos que formen el Comité de Participación Ciudadana, pueden trabajar en el gobierno federal, estatal o municipal.



SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. Francisco Rueda Gómez, en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, rindió su informe en los siguientes términos:

- Señala que son inoperantes los argumentos de la accionante, en atención a tres líneas argumentativas:

1. Principio de autonomía de la voluntad. En este apartado indica que la finalidad teleológica del legislador estatal, para quien pretenda ser integrante honorífico del Comité de Participación Ciudadana, es velar para que su único interés sea el combate a la corrupción, evitando que su actividad ciudadana se vea contaminada por intereses económicos, ya que de esta forma se garantizará que su colaboración sea recta y transparente; en este sentido señala que el integrante honorífico del referido comité, decide libre y voluntariamente participar en una actividad ciudadana, teniendo como gratificación la altísima distinción de ser reconocido en el Estado de Baja California, como un ciudadano honorario.

2. Ausencia de relación laboral. Señala que la participación ciudadana en forma individualizada, concretamente la de los ciudadanos honoríficos del comité al caso aplicable, tiene como única finalidad la de prevenir hechos de corrupción y faltas administrativas, garantizando la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público. Sin que tal actividad pueda llegar al extremo de que se corrijan irregularidades y fincar en su caso, responsabilidades a los servidores públicos que hayan actuado indebidamente, ya que no desempeñan un empleo, cargo o comisión en la estructura orgánica de los Poderes del Estado de Baja California.

Que de los artículos 1o., 2o. y 36 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, se desprende, en lo que al caso interesa, que todo servidor público deberá recibir una remuneración irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión; pero que no obstante ello, dicho mandato no se violenta por el hecho de que en los artículos 16 y 17 impugnados, se establezca que los ciudadanos que participen como integrantes honoríficos del Comité de Participación Ciudadana, no percibirán emolumentos, pues como antes se dijo, su función es



de manera honorífica, ya que no se está en presencia de servidores públicos, sino que sólo integran instrumentos de participación ciudadana que no forman parte de la administración pública en el Estado de Baja California, ni de los cinco Municipios de la entidad.

3. Prohibición inexistente a dedicarse a un trabajo remunerado. En este apartado señala que las normas impugnadas, no disponen una prohibición categórica a los integrantes honoríficos del Comité de Participación Ciudadana, para que desempeñen un empleo remunerado; ya que sí posibilita al integrante honorífico del comité, ocupar durante el tiempo de su gestión, un puesto laboral que le permita obtener un salario que garantice su derecho a una vida digna y decorosa.

Que al interpretar *a contrario sensu* la hipótesis normativa en análisis, se puede llegar a la conclusión que el integrante honorífico del comité podrá desempeñar cualquier puesto laboral, **si y sólo si éste no impide el libre ejercicio de su actividad ciudadana, al que dicho sea de paso, voluntariamente se incorporó**; ya que no podría ser de otra manera, debido a que el legislador local se encargó de establecer los elementos necesarios para que existieran condiciones de imparcialidad y transparencia, necesarios éstos para un real y efectivo combate a la corrupción.

- Finalmente señala que es infundado el planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos 16, primer párrafo y 17, primer párrafo, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California bajo los parámetros del derecho a la prestación de servicios remunerados previstos en los artículos 5o., 123 y 127 de la Constitución Federal. Porque el artículo 5o. no prohíbe la prestación de servicios personales no remunerados en cargos honoríficos, cuando los servicios se prestan de manera voluntaria, pues lo que prohíbe es prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin pleno consentimiento de quien los presta, con la salvedad prevista en el artículo 123, fracciones I y II, de la Constitución Federal.

Que los artículos 16 y 17 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, tampoco transgreden el derecho de igualdad ante la ley al establecer que diez integrantes del Comité de Participación Ciudadana reciban emolumentos y cinco



no, porque se establece una pauta de diferenciación entre ambos grupos de comisionados, por una parte están diez comisionados de carácter técnico y cinco no técnicos de carácter honorífico, aunado a que será materia reglamentaria la precisión de las diferentes actividades que habrán de desempeñar cada grupo y que obviamente justificarán que unos perciban emolumentos y otros no.

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. El funcionario citado no formuló pedimento alguno en el presente asunto.

OCTAVO.—Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de cuatro de enero de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g),¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I² y 11, fracción V,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-

¹ "Artículo 105. ...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"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 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 "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."



ración, toda vez que se plantea la posible contradicción de los artículos 16, párrafos primero y cuarto; y, 17, primer párrafo, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por cuestión de orden, se debe analizar primero si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, las normas que se impugnan (artículos 16, primer y cuarto párrafos, así como 17, primer párrafo, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California), fueron publicadas mediante Decreto No. 98, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el siete de agosto de dos mil diecisiete, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción **transcurrió del martes ocho de agosto al miércoles seis de septiembre de dos mil diecisiete**. Por lo que, en el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja treinta y dos del cuaderno principal, la demanda se presentó el miércoles seis de septiembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, en principio su presentación es oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

⁴ **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."



Suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce.⁵

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en lo que México sea Parte y, en el caso, se promovió la acción en contra de los artículos 16, primer y cuarto párrafo, así como el, primer párrafo, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, que estima contrarios a la Norma Fundamental, aduciendo la violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracción I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁷ dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

⁵ Foja 33 del expediente principal.

⁶ 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, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

⁷ "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."



CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—**Análisis de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la inconstitucionalidad de los artículos 16, primer párrafo, en la porción normativa, "éstos últimos no percibirán emolumento alguno", así como el párrafo cuarto y 17, primer párrafo, en la porción normativa "En el caso de los integrantes técnicos", de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, publicada mediante Decreto No. 98, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el siete de agosto de dos mil diecisiete, en esencia, debido a que:

Al establecer que los miembros de carácter honorífico del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Baja California, no recibirán contraprestación alguna por sus servicios; y al prohibir de manera genérica que los miembros del citado comité, durante el tiempo de su gestión, no puedan ocupar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, incluyéndose a los miembros que únicamente tienen el carácter de honoríficos, vulneran los derechos humanos, al mínimo vital, a la vida digna y a la igualdad, establecidos en la Constitución Federal.

Asimismo, las normas impugnadas adolecen de un vicio de inconstitucionalidad que deviene del trato diferenciado que se da a los miembros honoríficos que integrarán el Comité de Participación Ciudadana, en comparación con los de carácter técnico, al prever una restricción a obtener una remuneración por los servicios prestados a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, aunado a la prohibición genérica que establece para que los miembros de dicho comité no se dediquen a otra actividad mientras dure el ejercicio de su encargo, contraviniendo lo dispuesto por la Constitución Federal y las normas convencionales adoptadas por el Estado Mexicano en la materia.

Los preceptos impugnados a la letra estatuyen:

"Artículo 16. El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por **quince ciudadanos** de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la co-



rupción, **diez de carácter técnico y cinco de carácter honorífico**, éstos últimos no percibirán emolumento alguno.

"Habrá dos integrantes técnicos del Comité de Participación Ciudadana por cada Municipio quienes, para ser seleccionados, preferentemente se tomará en consideración su preparación profesional con carreras afines al conocimiento de leyes y actos de fiscalización de recursos. **A su vez, deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 34 de esta ley y estarán encargados de los trabajos técnicos que efectúe el Comité de Participación Ciudadana.**

"Asimismo, **el Comité de Participación Ciudadana, contará con cinco integrantes con carácter honorífico, los cuales deberán reunir los siguientes requisitos:** notorio arraigo en el Estado; contar con experiencia en alguna de las siguientes materias, transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas, combate a la corrupción, valores o ética; tener cuando menos de treinta y cinco años cumplidos al día de la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento, y no haber ocupado cargo de elección popular, ni haber sido titular de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipios y Organismos Públicos Autónomos, así como titular de sus respectivas entidades, dependencias y unidades administrativas equivalentes, durante los tres años previos al día de la designación.

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, estatal o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.

"Durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves."



"**Artículo 17.** Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, **no tendrán relación laboral** alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. **En el caso de los integrantes técnicos**, tendrán como vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, **serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones**, garantizando así la objetividad de sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva.

"Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determina la ley de la materia.

"En relación con el párrafo anterior, le serán aplicables las obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información, y demás aplicables por el acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la Secretaría Ejecutiva y demás información de carácter reservado y confidencial.

"En la conformación del Comité de Participación Ciudadana se procurará que prevalezca la equidad de género."

De los preceptos impugnados se advierte, lo siguiente:

a) Se establece un Comité de Participación Ciudadana que estará integrado por quince ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, **diez de carácter técnico y cinco de carácter honorífico**, éstos últimos no percibirán emolumento alguno.

b) Habrá dos integrantes técnicos del Comité de Participación Ciudadana por cada Municipio, quienes, para ser seleccionados, preferentemente se tomará en consideración su preparación profesional con carreras afines al conocimiento de leyes y actos de fiscalización de recursos. **Y deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 34 de esa ley y estarán encargados de los trabajos técnicos que efectúe el Comité de Participación Ciudadana.**

c) Los **cinco integrantes con carácter honorífico** deberán reunir los siguientes requisitos: notorio arraigo en el Estado; contar con experiencia en alguna



de las siguientes materias, transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas, combate a la corrupción, valores o ética; tener cuando menos de treinta y cinco años cumplidos al día de la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento, y no haber ocupado cargo de elección popular, ni haber sido titular de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipios y organismos públicos autónomos, así como titular de sus respectivas entidades, dependencias y unidades administrativas equivalentes, durante los tres años previos al día de la designación.

d) Asimismo, señala que los integrantes de dicho comité no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, estatal o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.

e) Durarán en su encargo **cinco años**, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

f) Que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. **En el caso de los integrantes técnicos**, tendrán como vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones, garantizando así la objetividad de sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva.

g) Los integrantes del comité estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determina la ley de la materia; y les serán aplicables las obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información, y demás aplicables por el acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la Secretaría Eje-



cutiva y demás información de carácter reservado y confidencial. En cuya conformación se procurará que prevalezca la equidad de género.

Ahora, a efecto de analizar el planteamiento de invalidez hecho valer, se debe tomar en cuenta que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, entre ellos el artículo 113 y las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, que a la letra indican:

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"Artículo 113. **El Sistema Nacional Anticorrupción 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 de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

"II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema **deberá integrarse por cinco ciudadanos** que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

"III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:

"a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;



"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

"c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

"d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

"e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

"Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al comité sobre la atención que brinden a las mismas.

"Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;



así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

"...

(Adicionada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"XXIX-V. Para expedir **la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.**"

De los artículos transcritos, se advierte el establecimiento de un Sistema Nacional Anticorrupción en los siguientes términos:

1. Se precisa que el Sistema Nacional Anticorrupción 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, el cual se sujetará a las siguiente bases:

a) El Sistema deberá contar con un Comité Coordinador, con la integración y funciones que se precisan, entre las que se destaca la elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Así, se precisa que en el referido informe se podrán emitir recomendaciones a las autoridades (no vinculantes) con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

Asimismo, que las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al comité sobre la atención que brinden a las mismas.



b) Dicho Sistema también deberá contar con un Comité de Participación Ciudadana, que deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

2. En segundo lugar, se establece que **las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción** con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Por otra parte, se faculta al Congreso para emitir entre otras: a) la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y b) la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Al respecto, este Tribunal Pleno en diversos precedentes, dentro de los que destacan las acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016 y 31/2016 y su acumulada,⁸ señaló que el régimen transitorio de esta reforma prevé un modelo, a través del cual los sistemas federal y locales en la materia, **deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma**. Dicho modelo parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción,⁹ como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.¹⁰

⁸ Resueltas por unanimidad de 10 votos las dos primeras y por unanimidad de 11 votos la última.

⁹ El cual, de conformidad con el texto reformado del artículo 113 constitucional, tiene como finalidad "... la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos".

¹⁰ "Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV



En este punto es importante hacer referencia al *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, que dio origen a la reforma constitucional en comento y que en la parte que interesa dice:

"...

"DÉCIMA CUARTA. En el ámbito de las facultades del Poder Legislativo Federal para expedir normas legales inherentes a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es ...

"En efecto, es menester contar con marco normativo de carácter general, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. En ese sentido, la ley general que expida el Congreso de la Unión deberá sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobier-

y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente decreto y en las leyes que derivan del mismo.

"...

"**Cuarto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el segundo transitorio del presente decreto.

"**Quinto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, base quinta, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente decreto.

"**Sexto.** En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el segundo transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

"**Séptimo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.**"



no, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

"...

"En ese sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá –como es el caso de la seguridad pública y otras materias– la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

"...

"DÉCIMA QUINTA. Desde las primeras consideraciones de este apartado, estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante una propuesta de un Sistema Nacional. Es preciso abordar ahora con mayor sistema las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República.

"En sí, la previsión total se contiene en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de que 'las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción'. En otras palabras, que **en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.**

"En el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los órganos revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones **homólogas** correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley Fundamental de la República. Para ello, sin demérito del modelo general, existen algunas previsiones particulares. ..."



De lo que se tiene que el Constituyente Permanente estimó necesario contar con un marco normativo de **carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento; dicha ley debía sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, lo cual debía ser combatido desde la Ley Fundamental como una **facultad concurrente**, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo, en el que existiera la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.

Respecto de las previsiones a cargo de las entidades federativas de la República, detalló que en sí la previsión total se contenía en el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de que "*las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción*". En otras palabras que en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al sistema anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.

Asimismo, que en el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los órganos revisores de sus Constituciones **adoptar** las previsiones **homólogas** correspondientes a las propuestas de modificación que se hacen en la Ley Fundamental de la República.

En ese sentido, con las atribuciones que fueron concedidas conforme al artículo 73, fracciones XXIV y XXIX-V constitucional, el Congreso de la Unión aprobó la **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**, la cual se publicó el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, en la que se estableció –en lo que aquí interesa– lo siguiente:

"Artículo 1. La presente ley es de **orden público**, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las **bases de coordinación** entre la Federación, las **entidades federativas**, los Municipios y las al-



caldías de la Ciudad de México, para el **funcionamiento del Sistema Nacional** previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción."

"Artículo 2. Son **objetivos** de esta ley:

"I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;

"II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;

"III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;

"IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;

"V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;

"VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;

"VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

"VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mí-



nimas para que todo órgano del Estado Mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;

"IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización; y,

"X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno. ..."

"**Artículo 7.** El Sistema Nacional **se integra** por:

"I. Los integrantes del Comité Coordinador;

"**II. El Comité de Participación Ciudadana;**

"III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; y,

"IV. Los sistemas locales, quienes concurrirán a través de sus representantes. ..."

De los numerales anteriores, se tiene que la **ley general** se concibe –entre otras cosas– como una ley que tiene por objeto establecer las **bases de coordinación** entre la Federación y las entidades federativas para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 constitucional y, que entre sus objetivos se encuentran establecer las **directrices básicas** que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción y establecer las **bases**, principios y procedimientos para la **organización** y funcionamiento del **Comité de Participación Ciudadana**; finalmente indica quiénes integrarán el referido Sistema Nacional.

Ahora, respecto del citado Comité Nacional de Participación Ciudadana, la propia ley general, establece lo siguiente:

"**Artículo 15.** El **Comité de Participación Ciudadana** tiene como **objetivo coadyuvar**, en términos de esta ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité



Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional."

"Artículo 16. El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. **Sus integrantes deberán reunir los mismos requisitos que esta ley establece para ser nombrado secretario técnico.**

"Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana **no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión,** un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.

"Durarán en su encargo **cinco años,** sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves."

"Artículo 17. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, **no tendrán relación laboral** alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, **serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios,** en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva.

"Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana **no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión,** un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.

"Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determina el artículo 108 constitucional.



"En relación con el párrafo anterior, le serán aplicables las obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información, y demás aplicables por el acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la Secretaría Ejecutiva y demás información de carácter reservado y confidencial.

"En la conformación del Comité de Participación Ciudadana se procurará que prevalezca la equidad de género."

"Capítulo V "De los sistemas locales

"Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los sistemas locales atendiendo a las siguientes bases:

"I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional;

"II. Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones;

"III. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija;

"IV. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;

"V. Rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional;

"VI. La presidencia de la instancia de coordinación del sistema local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana; y,

"VII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previs-



tos en esta ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana."

Así, se advierte –sustancialmente– que el Comité Nacional de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos, quienes no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva y durarán en su encargo cinco años.

Se precisa que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana **no tendrán relación laboral** alguna en virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador, sino que el vínculo legal con la misma, **así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios.**

Destacadamente, ordena que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales atendiendo a las bases ahí establecidas, así como que deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esa ley otorga al Sistema Nacional; que **la presidencia de la instancia de coordinación del sistema local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana**, y que **los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esa ley** y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.

En este punto se estima necesario destacar que el artículo 113 de la Constitución Federal ordena a las entidades federativas a establecer sistemas locales anticorrupción; los cuales conforme al artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional de mayo de dos mil quince, **deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las Constituciones y leyes locales.**

De lo que este Tribunal Pleno advierte, que dejó libertad configurativa a los Estados de la República para conformar en sus constituciones y leyes, su siste-



ma anticorrupción siempre y cuando fueran acordes con las bases contenidas en la leyes generales.

Con base en lo anterior, se advierte que la Ley General del Sistema Anticorrupción en su artículo 36 prevé que los sistemas anticorrupción locales **deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes** a las que la propia ley otorga al Sistema Nacional; respecto de lo que este Tribunal Pleno advierte que **no se ordena a las entidades federativas establecer exactamente la misma integración y atribuciones que los establecidos para el Sistema Nacional**, sino que, por el contrario, sólo se establece que deberán ser equivalentes.

Es decir que, las entidades podrán establecer la conformación de tales sistemas siempre y cuando guarde equivalencia **tanto en las funciones como en la integración con el Sistema Nacional**.

Sobre esa base, se considera necesario aludir al trabajo legislativo de la referida ley general; así, en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda*, que dio lugar a la expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en lo que interesa se señala:

"... **Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional**

"...

"2. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"...

"Por otra parte, la iniciativa establece que el Comité de Participación Ciudadana es el órgano integrante del Sistema Nacional cuyo objetivo principal es vigilar, prevenir y detectar actos de corrupción y faltas administrativas, así como coordinar y encausar los esfuerzos de la sociedad civil en el combate contra la corrupción, **el cual estará integrado por cinco ciudadanos que durarán**



en el cargo dos años y serán designados de manera escalonada; su encargo será honorario pero tendrán los recursos suficientes para llevar a cabo sus atribuciones.

"...

"La iniciativa presentada señala que el Comité de Participación Ciudadana **contará con un Consejo Consultivo** cuya principal función será designar y sustituir a los integrantes de dicho Comité y actuará como instancia de consulta, asesoría y apoyo. **Este Consejo Consultivo se integrará de manera honoraria por un número impar, no menor a cinco y hasta quince** representantes de las organizaciones de la sociedad civil, y su organización, funcionamiento y administración quedarán establecidos en las normas de carácter interno que se emitan.

"Así pues, la iniciativa sugiere que el Consejo Consultivo emita una convocatoria pública, para seleccionar hasta veinte candidatos, entre los que se designarán a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana y éstos podrán ser sustituidos por solicitud del Consejo Consultivo.

"...

"Los Comités Estatales de Participación Ciudadana, sugiere la iniciativa, se integrarán por entre tres y cinco ciudadanos que durarán en el cargo dos años y serán designados de manera escalonada; asimismo, los Consejos Consultivos de los Comités Estatales se integran de manera honoraria por un número impar no menor a tres y hasta nueve representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

"...

"CONSIDERACIONES

"Partiendo del contenido de las iniciativas descritas en el presente dictamen, así como de los procesos de consulta ya referidos, las comisiones dictaminadoras someten a consideración de esta Soberanía, los proyectos de Ley



General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"...

"Sistema Nacional Anticorrupción ...

"...

"En el capítulo III denominado 'Del Comité de Participación Ciudadana' se describe la razón de existencia de este Comité Ciudadano, la cual consiste en coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional Anticorrupción.

"...

"Como lo establece el artículo 113 constitucional, disposición que origina la existencia del Sistema Nacional y al menos de dos de sus más importantes órganos, el Comité de Participación Ciudadana se integra por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

"...

"Por la naturaleza de su encargo, y con el fin de liberarlos de todo posible conflicto que les impida desempeñar sus labores, sus integrantes no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, empleo de cualquier naturaleza en los tres órdenes de gobierno. Además, durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y se procurará que prevalezca la equidad de género en su conformación.

"Con el objeto de lograr la integración imparcial de este Comité de Participación Ciudadana, el Senado de la República elegirá a una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, previa convocatoria a las instituciones de educación superior para que se presenten las candidaturas o propuestas correspondientes para integrar esta Comisión de Selección.



"A su vez, esta Comisión de Selección definirá la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

"Otro de los temas definidos por esta ley, es la determinación de la rotación de sus cinco integrantes en la representación y presidencia del Comité Coordinador, atendándose para ello, a la antigüedad que tengan en el Comité de Participación Ciudadana.

"...

"En el capítulo V de nombre 'De los sistemas locales', respetando la autonomía de las entidades federativas, y al mismo tiempo, atendiendo a la naturaleza de norma general de esta ley, se establece que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los sistemas locales conforme a las siguientes bases:

"• Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional;

"• Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;

"• La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana; y,

"• Sus integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en la ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana. ..."

De lo que se tiene que el legislador admitió como indispensable la participación ciudadana para el funcionamiento del sistema, pues sólo con su participación de manera activa se avanzaría hacia un México más incluyente, ordenado y democrático, validando así la participación del ciudadano dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.



En esa línea de pensamiento y, atendiendo al mandato de la reforma constitucional en el artículo 113, es que se estableció la creación de un Comité de Participación Ciudadana, respecto del que cabe destacar que, si bien en la iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional se propuso que el Comité de Participación Ciudadana fuera integrado por cinco ciudadanos cuyo encargo sería **honorario** y que contaría con un Consejo Consultivo, cuya principal función sería designar y sustituir a los integrantes de dicho comité y actuaría como instancia de consulta, asesoría y apoyo, el cual se integraría de manera honoraria por un número impar, no menor a cinco y hasta quince representantes de las organizaciones de la sociedad civil, lo cierto es que **tales planteamientos no prosperaron** y, por el contrario –como se dijo– el Congreso de la Unión estableció que el Comité Nacional de Participación Ciudadana debería estar integrado por cinco ciudadanos, los cuales **no tendrán relación laboral** alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador, sino que el vínculo legal con la misma, **así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios.**

Una vez dicho lo antepuesto, resulta **fundado en suplencia** de la deficiencia, conforme a lo previsto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el concepto de invalidez de la accionante en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 16 y 17, párrafo primero, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, publicada mediante Decreto No. 98, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el siete de agosto de dos mil diecisiete.

En efecto, el diseño del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción de Baja California, contenido en los artículos 16 y 17 impugnados, vulnera lo estipulado en el artículo 36, fracciones I y VIII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que establece que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la **integración**, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales **atendiendo a las bases ahí establecidas**, que tal integración y atribuciones deben ser **equivalentes** a las que esa ley otorga al Sistema Nacional y que los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir **como mínimo los requisitos previstos en esa ley.**



Y, por ende, los artículos los artículos 73, fracción XXIV, 113 de la Constitución Federal y séptimo transitorio de la reforma a la Norma Fundamental de veintisiete de mayo de dos mil quince, en tanto se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establece **las bases** de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el citado artículo 113, en el cual se establecieron tales bases y se ordenó que los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

Esto pues, en los preceptos impugnados se establece un Comité de Participación Ciudadana integrado por quince ciudadanos, **dividiéndolos en dos grupos, diez de carácter técnico y cinco de carácter honorífico**, precisando que éstos últimos no percibirán emolumento alguno; sin embargo, **todos** los integrantes de dicho comité **no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los gobiernos federal, estatal o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.**

Mientras que **los integrantes técnicos** tendrán como vínculo legal con la Secretaría Ejecutiva, así como su contraprestación, contratos de prestación de servicios por honorarios, por lo que no gozarán de prestaciones, garantizando así la objetividad de sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva.

Integración y funcionamiento que **no puede considerarse equivalente** a la integración y funcionamiento que la ley general establece para el Comité Nacional de Participación Ciudadana, en tanto éste se **integra por un solo cuerpo ciudadano**, quienes no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva y, **no tendrán relación laboral** alguna en virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador, sino que el vínculo legal con la misma, **así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios.**



Así, se advierte una clara discrepancia al dividir en dos grupos a los miembros del comité, dándole a unos el carácter de técnicos mientras la ley general concibe a **un solo cuerpo ciudadano**; asimismo, determinar que existirán cinco miembros de carácter **honorífico**, mientras la ley general consideró que por la naturaleza de su encargo los miembros del comité sí debían percibir una remuneración la cual sería determinada mediante contratos de **prestación de servicios por honorarios**.

Lo que provoca además un choque con las demás estipulaciones del precepto impugnado, pues por un lado se establece el carácter de honorífico a cinco integrantes del Comité Estatal, por el otro se señala que **todos los miembros del comité no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión** de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, estatal o municipal, **ni cualquier otro empleo** que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva y, **estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determina la ley de la materia**.

Así, mientras a cinco miembros del comité se les da el carácter honorífico, al mismo tiempo se les restringe las posibilidades de dedicarse a otro empleo o cargo y se les considera como funcionarios públicos para efectos de sus responsabilidades.

Por otra parte, esa división entre miembros de carácter técnico y honorífico detona una inobservancia de los que establece **la fracción VII del artículo 36** de la Ley General del Sistema Anticorrupción, el cual estipula que los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas **deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esa Ley para el Consejo de Participación Ciudadana**.

Mientras que el artículo 16 impugnado, en este aspecto, prevé **requisitos distintos a los establecidos en la ley general**, lo cual responde de manera general a la división ya apuntada entre los miembros del consejo de participación ciudadana del Estado de Baja California; ello pues apunta que:

a) En el caso de los *integrantes técnicos del Comité de Participación Ciudadana para ser seleccionados, preferentemente se tomará en consideración*



su preparación profesional con carreras afines al conocimiento de leyes y actos de fiscalización de recursos. **A su vez, deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 34 de esa ley.**¹¹

b) En el caso de los integrantes de **carácter honorífico, deberán reunir los siguientes requisitos:** notorio arraigo en el Estado; contar con experiencia en alguna de las siguientes materias, transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas, combate a la corrupción, valores o ética; tener cuando menos de treinta y cinco años cumplidos al día de la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento, y no haber ocupado cargo de elección popular, ni haber sido

¹¹ "Artículo 34. Para ser designado secretario técnico se deberán reunir los requisitos siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles;

"II. Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción;

"III. Tener cuando menos de treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;

"IV. Haber residido en el Estado durante los diez años anteriores al día de la designación;

"V. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia relacionadas con la materia de esta ley que le permitan el desempeño de sus funciones;

"VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;

"VII. Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;

"VIII. No haber ocupado cargo de elección popular, ni haber sido titular de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipios y organismos públicos autónomos, así como titular de sus respectivas entidades, dependencias y unidades administrativas equivalentes, durante los tres años previos al día de la designación;

"IX. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal, en algún partido político, durante los tres años anteriores al día de la designación;

"X. No haber sido candidato a algún cargo de elección popular, o afiliado a algún partido político durante los tres años anteriores al día de la designación;

"XI. Haber destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas, prevención, investigación, detección y combate a la corrupción;

"XII. Las demás que determinen las leyes."



titular de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipios y organismos públicos autónomos, así como titular de sus respectivas entidades, dependencias y unidades administrativas equivalentes, durante los tres años previos al día de la designación.

Mientras que el artículo 16 de la ley general establece que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana deberán reunir **los mismos requisitos que esa ley señala para ser nombrado secretario técnico, los cuales son distintos a los que prevé la norma impugnada.**

Discrepancia que se advierte del siguiente cuadro:

Artículo 34 de la Ley General del Sistema Anticorrupción	Artículo 16 de la Ley del Sistema Anticorrupción de Baja California
<p>"Artículo 34. Para ser designado secretario técnico se deberán reunir los requisitos siguientes:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles;</p> <p>II. Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción;</p> <p>III. Tener más de treinta y cinco años de edad, al día de la designación;</p> <p>IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia relacionadas con la materia de esta ley que le permitan el desempeño de sus funciones;</p> <p>V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito;</p>	<p>a) Integrantes de carácter técnico:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles;</p> <p>II. Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción;</p> <p>III. Tener cuando menos de treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;</p> <p>IV. Haber residido en el Estado durante los diez años anteriores al día de la designación;</p> <p>V. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura y contar</p>



VI. Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;

VII. **No haber sido registrado como candidato, ni** haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

VIII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

IX. **No haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político, durante los cuatro años anteriores a la fecha de emisión de la convocatoria, y**

X. **No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal o estatal, jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni gobernador, ni secretario de Gobierno, consejero de la Judicatura, a menos que se haya separado de su cargo con un año antes del día de su designación.**

con los conocimientos y experiencia relacionadas con la materia de esta ley que le permitan el desempeño de sus funciones;

VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito **que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;**

VII. Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;

VIII. **No haber ocupado cargo de elección popular, ni haber sido titular de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipios y organismos públicos autónomos, así como titular de sus respectivas entidades, dependencias y unidades administrativas equivalentes, durante los tres años previos al día de la designación;**

IX. **No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal, en algún partido político, durante los tres años anteriores al día de la designación;**

X. **No haber sido candidato a algún cargo de elección popular, o afiliado a algún partido político durante los tres años anteriores al día de la designación;**



	<p>XI. Haber destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas, prevención, investigación, detección y combate a la corrupción;</p> <p>XII. Las demás que determinen las leyes.</p>
<p>I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles;</p> <p>II. Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción;</p> <p>III. Tener más de treinta y cinco años de edad, al día de la designación;</p> <p>IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia relacionadas con la materia de esta ley que le permitan el desempeño de sus funciones;</p> <p>V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito;</p> <p>VI. Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;</p>	<p>b) Integrantes de carácter honorífico:</p> <p>Notorio arraigo en el Estado;</p> <p>contar con experiencia en alguna de las siguientes materias, transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas, combate a la corrupción, valores o ética;</p> <p>tener cuando menos de treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;</p> <p>No existe</p> <p>gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;</p> <p>presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento, y no haber ocupado</p>



VII. **No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;**

VIII. **No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;**

IX. **No haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político, durante los cuatro años anteriores a la fecha de emisión de la convocatoria, y**

X. **No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal o estatal, jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni gobernador, ni secretario de Gobierno, consejero de la Judicatura, a menos que se haya separado de su cargo con un año antes del día de su designación."**

cargo de elección popular, ni haber sido titular de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipios y organismos públicos autónomos, así como titular de sus respectivas entidades, dependencias y unidades administrativas equivalentes, durante los tres años previos al día de la designación."

Siendo que el objetivo es que los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción se ajusten al contenido de las leyes generales, como se desprende del contenido literal del artículo **séptimo transitorio** de la reforma constitucional.¹²

Esto, porque el modelo constitucional transitorio incide fundamentalmente en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva imple-

¹² "Séptimo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales."



mentación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno por conducto de la legislación general expedida por el Congreso de la Unión. En este orden, el legislador local, al expedir la Ley del Sistema Anticorrupción local, **debió ceñirse** a la ley expedida por el Congreso de la Unión.

Asimismo, la **distinción** que se establece entre los integrantes del Comité Ciudadano, provoca un trato diferenciado injustificado, con lo que se violenta el derecho a la igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

Al efecto, conviene citar el contenido de los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

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

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

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

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



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

Como lo señaló este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 24/2012, el principio de dignidad humana contenido en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal transcrito, funge como una herramienta fundamental que contribuye a la hermenéutica constitucional, cuya importancia radica en que define la condición del ser humano en cuanto a entidad ontológica y jurídica, que se caracteriza por entrever condiciones que le son inherentes, de forma que aquello que conforma la categoría de persona humana delimita lo que ha de entenderse por dignidad humana.

A partir de lo anterior, se reconocen cuestiones como la superioridad de la persona frente a las cosas, **la paridad entre las personas**, el reconocimiento de la individualidad, su libertad y autodeterminación, la garantía **de su existencia material mínima**, la posibilidad real y efectiva del derecho de participación en la toma de decisiones, entre otras, siendo éste el fundamento conceptual de la dignidad.

Dado que se habla de la condición humana, la dignidad humana resulta fundamento de cualquier construcción jurídica y social, es por ello que en la interpretación constitucional el parámetro constante y clave es la justificación y solución del conflicto jurídico, teniendo en cuenta, en todo momento, el principio de la dignidad humana, como base que edifica la entidad del sistema jurídico y orienta su formación, comprensión y ejecución.¹³

El principio de dignidad humana es una idea base de la actual comunidad internacional cuya reflexión se impulsó a partir de la Segunda Guerra Mundial, siendo su alcance decisivo para el derecho, de modo que la referencia a la dig-

¹³ Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-521 de 1998, C-239 de 1997 y T-309 de 1995 (**Londoño Ayala, César Augusto**, *Bloque de Constitucionalidad, Colombia*, Ediciones Nueva Jurídica, 2010, p. 90).



nidad humana aparece como una garantía de objetividad que se encuentra presente en diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de 1948 (preámbulo y artículo 1); Pacto de Derechos Civiles y Políticos (preámbulo y artículo 10.1); Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (preámbulo) así como en la Declaración y Programa de Acción de Viena, que afirma que todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad humana.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado reconociendo ese carácter edificador, base y condición de todos los demás derechos, como se observa en la tesis P. LXV/2009 cuyos rubro y contenido son los siguientes:

"DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.". (Tesis P. LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, diciembre 2009, página 8, «con número de registro digital: 165813»)



De este modo, el principio de dignidad humana nos otorga la posibilidad de proteger derechos **como el mínimo vital**, al cual deben tener acceso todas las personas.

Lo que, además, coincide con lo estipulado en los siguientes instrumentos internacionales de derechos humanos:

Declaración Universal de Derechos Humanos

"Artículo 25.

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios ..."

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Artículo 11. 1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. ..."

"Artículo 12.

"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

"2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

"...

"d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."

Este Pleno estima que sí existe un trato desigual por parte de las normas impugnadas, lo cual resulta contrario a los derechos de igualdad y no discrimi-



nación establecidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que las normas impugnadas, además de los vicios de inconstitucionalidad que hemos precisado, generan condiciones diferentes injustificadas entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana Local.

Máxime que, de la revisión del proceso legislativo que dio origen a las normas impugnadas, no se advierte que exista alguna justificación para el trato desigual que se da entre los miembros del comité local.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 1a. CII/2010, de rubro y texto, siguientes:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO. Como ha destacado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizar una norma a la luz del principio de igualdad implica examinar si un determinado tratamiento normativo obedece a una finalidad constitucionalmente válida y si es adecuado y proporcional. Pero antes de todo ello, es imprescindible determinar en cada caso respecto de qué se está predicando la igualdad o la desigualdad, pues la igualdad es un principio de carácter fundamentalmente adjetivo que se atribuye siempre a algo. Este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado. La necesidad de distinguir la intensidad con la cual deben evaluarse las distinciones legislativas que se impugnen obedece al diseño y contenido mismo del texto constitucional: los principios democrático y de división de poderes, informadores de la estructura estatal, implican que los poderes públicos son titulares de un listado de facultades de creación normativa con distintos grados de libertad de configuración, cuyos contornos en cada caso concreto deben ser cuidadosamente explorados por el Juez constitucional. De esta manera, mientras que en algunas cuestiones las autoridades tienen un margen relativamente acotado para desplegar sus facultades legislativas –típicamente aquellas con un impacto central sobre el ejercicio de las garantías individuales– en otras tendrán facultades que



podrán desplegar con gran amplitud –como suele ocurrir en materias relacionadas con la política económica y tributaria–. Individualizar la relación, materia o ámbito sobre el cual se proyectan los reclamos de igualdad es, por tanto, necesario para determinar qué tan intenso o qué tan laxo debe ser el escrutinio que debe realizar esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la labor legislativa, y debe ser el primer paso del análisis constitucional en materia de igualdad. Ello exigirá a los tribunales desplegar una labor de interpretación del texto constitucional cuidadosa y no exenta de la complejidad ordinariamente asociada a la tarea de desentrañar el contenido y los propósitos de las previsiones contenidas en nuestra Carta Magna. Esta operación interpretativa debe empezar por la atenta consideración del contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal, que insta a ser especialmente exigente con el legislador en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utiliza para la configuración de su contenido normativo los criterios clasificatorios allí enumerados y b) cuando la norma legal analizada tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal. Determinar si en un caso la norma legal impugnada se inscribe o no en alguna de las dos hipótesis anteriores no es una operación semiautomática que el intérprete constitucional pueda hacer de manera rápida y expedita, sino una tarea que puede exigir la revisión del texto constitucional entero y el despliegue de una tarea interpretativa sensible a los fines y propósitos que dan sentido a las disposiciones constitucionales."

Del análisis realizado se desprende, entonces, que los preceptos impugnados atentan en contra de derechos y principios protegidos por la Constitución Federal, tales como el mínimo vital, la libertad de trabajo e igualdad y, por ende, en contra del principio de dignidad humana, base y condición de los demás derechos.

Sin que sea óbice a lo anterior el criterio emitido en la acción de inconstitucionalidad **19/2004**,¹⁴ en el que dijo que, si bien era cierto que todo servidor

¹⁴ De la que derivó la tesis de jurisprudencia siguiente: Novena Época, registro digital: 176676, Pleno, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, tesis P./J. 139/2005, página 115. "PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOS ARTÍCULOS 57 Y 87 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER QUE LOS CONTRALORES CIUDADANOS Y LOS INTEGRANTES DE LOS COMITÉS CIUDADANOS COLABORARÁN DE MANERA HONORÍFICA, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN IV, 108 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN



público deberá recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, también lo era que resultaba legal el hecho que los ciudadanos que participaran como contralores ciudadanos o como integrantes de los comités ciudadanos del entonces Distrito Federal realizarán su función de manera **honorífica**, en tanto que no eran servidores públicos, sino que sólo integran instrumentos de participación ciudadana, que no forman parte de la administración pública del Distrito Federal.

Lo antepuesto, en razón de que en el presente asunto existe una ley general a la que —como se dijo— deben ceñirse las entidades federativas, pero, sobre todo, porque en todo caso se somete a los miembros del comité a las responsabilidades de los servidores públicos, con lo que se entiende que tienen tal carácter.

Por lo expuesto, se determina que los artículos 16 y 17 impugnados van en contra de la pretensión de la reforma realizada el veintisiete de mayo de dos mil quince, respecto de los artículos 113 y 73, fracciones XXIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo séptimo transitorio de la reforma de veintisiete de mayo de dos mil quince a la propia Carta Magna para crear un sistema homogéneo y coordinado en todo el país para el combate a la corrupción, dado que su contenido no es armónico con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que resulta a la vez violatorio de los artículos 1o. y 5o. de la Norma Fundamental.

Por lo que, al haber resultado inconstitucional el diseño del Comité de Participación Ciudadana Local, lo procedente es declarar inválidos en su totalidad

POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si bien es cierto que de los citados preceptos constitucionales se advierte que todo servidor público deberá recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, también lo es que dicho mandato constitucional no se viola por el hecho de que los artículos 57 y 87 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal dispongan que los ciudadanos que participen como contralores ciudadanos o como integrantes del comité ciudadano, realizarán su función de manera honorífica, en tanto que no son servidores públicos, sino que sólo integran instrumentos de participación ciudadana, que no forman parte de la administración pública del Distrito Federal.—Acción de inconstitucionalidad 19/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 2 de mayo de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza."



los preceptos impugnados, para que sea el propio legislador local quien lo rediseñe acorde con las estipulaciones de la ley general.

SSEXTO.—Efectos. De conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁵ aplicable al presente medio de control en términos del artículo 73 del propio ordenamiento,¹⁶ las declaraciones de invalidez decretadas en el fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo Local.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 16 y 17 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, expedida mediante Decreto No. 98, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

¹⁵ "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."

¹⁶ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



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 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 considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 16 y 17 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, expedida mediante Decreto No. 98, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con la invalidez extensiva al precepto relativo de la Constitución local, Franco González Salas con la invalidez extensiva al precepto relativo de la Constitución local, Aguilar Morales con la invalidez extensiva al precepto relativo de la Constitución local, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.



En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En la sesión privada ordinaria celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte se aprobó el texto del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 119/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció la formulación de un voto concurrente.

Nota: La presente ejecutoria, también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 2021.

Las tesis aisladas 1a. CII/2010 y 1a. XCVII/2007 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, septiembre de 2010, página 185; y XXV, mayo de 2007, página 793, con números de registro digital: 163766 y 172545, respectivamente.

La tesis aislada P. VII/2013 (9a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 136, con número de registro digital: 159820.

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



I. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE REALIZARSE UNA PRUEBA DE DAÑO PREVIA A RESERVAR LA INFORMACIÓN PÚBLICA, POR RAZONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, DE DETENCIONES, INFORMACIÓN CRIMINAL, PERSONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, PERSONAL Y EQUIPO DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, ARMAMENTO Y EQUIPO, VEHÍCULOS, HUELLAS DACTILARES, TELÉFONOS CELULARES, MEDIDAS CAUTELARES, SOLUCIONES ALTERNAS Y FORMAS DE TERMINACIÓN ANTICIPADA, ASÍ COMO SENTENCIADOS, CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y LOS REGISTROS NACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA (ARTÍCULO 110, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE CLASIFICA COMO RESERVADA LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN TODAS Y CADA UNA DE LAS BASES DE DATOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN, ASÍ COMO LOS REGISTROS NACIONALES Y LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN ELLOS, EN MATERIA DE DETENCIONES, INFORMACIÓN CRIMINAL, PERSONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, PERSONAL Y EQUIPO DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, ARMAMENTO Y EQUIPO, VEHÍCULOS, HUELLAS DACTILARES, TELÉFONOS CELULARES, MEDIDAS CAUTELARES, SOLUCIONES ALTERNAS Y FORMAS DE TERMINACIÓN ANTICIPADA, SENTENCIADOS Y LAS DEMÁS NECESARIAS PARA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA", DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA).

II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS SUPUESTOS DE RESERVA EX ANTE Y ABSOLUTA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, POR RAZONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, DE TODA LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y LOS REGISTROS NACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA CONSTITUYEN UNA LIMITACIÓN GENÉRICA, INDETERMINADA Y SOBREINCLUSIVA AL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 110, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUYA CONSULTA ES EXCLUSIVA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE ESTÉN FACULTADAS EN CADA CASO, A TRAVÉS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE CADA INSTITUCIÓN DESIGNE, POR LO QUE EL PÚBLICO NOTENDRÁ ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE EN ELLOS



SE CONTENGA", DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 110, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUYA CONSULTA ES EXCLUSIVA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE ESTÉN FACULTADAS EN CADA CASO, A TRAVÉS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE CADA INSTITUCIÓN DESIGNE, POR LO QUE EL PÚBLICO NO TENDRÁ ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE EN ELLOS SE CONTENGA", DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 2 DE MARZO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **dos de marzo de dos mil veinte**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por conducto de su titular promovió acción de inconstitucionalidad en contra del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.—**Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas.** La Comisión promovente estima violados los artículos 1o. y 6o. de la



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Texto de la norma cuya invalidez se solicita. El cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, impugnado en este asunto, establece lo siguiente:

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2019)

"Artículo 110. Los integrantes del sistema están obligados a permitir la interconexión de sus bases de datos para compartir la información sobre seguridad pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

"Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.

"La información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.

"Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

CUARTO.—Conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La promovente expuso en su único concepto de invalidez, en esencia, lo siguiente:



- El artículo impugnado es inconstitucional por prever una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, así como por la prohibición para que el público acceda a dicha información, lo cual vulnera el derecho de acceso a la información y de máxima publicidad.

- Aduce que el precepto combatido, al clasificar de manera previa la información –independiente de su naturaleza o contenido– soslaya el mandato constitucional referente a que toda información en posesión de cualquier autoridad sólo podrá ser reservada de manera temporal y por razones de interés público y seguridad nacional.

- Señala que lo anterior imposibilita de manera indiscriminada el suministro de cualquier tipo de información al público, pues bajo ninguna circunstancia los gobernados podrán solicitar datos respecto a los registros nacionales, lo cual se traduce en una medida absoluta de carácter desproporcional, pues ni siquiera permite analizar qué información deberá ser catalogada como reservada y cuál tendrá el carácter de pública, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- De igual forma, alega que la norma reclamada es inconstitucionalidad porque no señala una temporalidad concreta a que estará sujeta la reserva de información, es decir, que la confidencialidad establecida será por tiempo permanente o indeterminado.

- Por ello, la Comisión Accionante argumenta que la porción normativa combatida no persigue un fin constitucionalmente válido, idóneo, ni resulta necesaria pues, por una parte, la seguridad pública no constituye una categoría de información susceptible de ser reservada y, por otra, insiste en que la confidencialidad es desproporcional, ya que impide llevar a cabo un análisis para determinar qué información debe ser pública y cuál no, prejuzgando la naturaleza de ésta.

- Finalmente, la parte actora invoca como precedente la diversa acción 73/2017, en donde señala que este Tribunal Pleno se pronunció en el sentido de declarar la invalidez del artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad



Pública del Estado de Chihuahua, cuyo contenido resulta similar al de la porción aquí impugnada.

QUINTO.—**Registro, turno y admisión.** Mediante proveído de veintisiete de junio de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar el expediente relativo a este asunto y registrarlo con el número **66/2019**; asimismo, lo turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** quien, en su carácter de instructora, por auto de veintiocho de junio de dos mil diecinueve admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal para que rindieran sus respectivos informes.

SEXTO.—**Informe del Senado de la República.** El senador Martí Batres Guadarrama, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, adujo, en síntesis, lo siguiente:

- La norma combatida es válida en virtud de que el acto legislativo por el cual se emitió el decreto de reforma, se ajustó a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, aunado a que se respetaron los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad establecidos en el artículo 1o. constitucional.

- El precedente invocado (acción de inconstitucionalidad 73/2017) por la accionante, no resulta aplicable, en virtud de que en el presente asunto existen cuestiones completamente diferentes a las del citado asunto, consistentes en las autoridades emisoras, y en las finalidades perseguidas, pues por una parte, el Congreso de la Unión cuenta con facultades amplias para regular temas de seguridad pública, y por otra, porque dicha reforma atendió precisamente a una serie de modificaciones que permitieron la creación del nuevo modelo de seguridad pública, a través del cual se creó la Guardia Nacional y se implementaron las nuevas directrices bajo las cuales se rige la materia de seguridad pública a nivel nacional.

- La Constitución Federal, así como diversos instrumentos internacionales y criterios jurisprudenciales, han referido que el derecho de acceso a la información no es absoluto, y que se encuentra sujeto a ciertas limitaciones y excepciones, tales como la de la seguridad nacional, los intereses de la sociedad, entre



otros, situación que ha sido plasmada en el criterio de rubro: "INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL)."

- El precepto impugnado no es contrario al orden constitucional, pues la información contenida en el Sistema Nacional de Información y los Registros Nacionales corresponden a cuestiones de seguridad pública e interés público, por lo que la reserva establecida en aquélla atiende a las bases y parámetros señalados en los artículos 6o. constitucional y 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Si la finalidad del artículo combatido es la de preservar el orden y la convivencia a través de la seguridad pública, debe considerarse que la reserva de información contenida en la norma es válida, ya que de lo contrario se vulneraría el orden público, en razón de que cualquier sujeto tendría acceso a la información sobre detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, lo cual pondría en riesgo las actividades de los cuerpos de seguridad así como de la Guardia Nacional.

- El hecho de que la norma cuya constitucionalidad se reclama carezca de una temporalidad específica por la cual se reservará la información correspondiente, no implica que sea contraria a la Carta Magna, pues válidamente se puede remitir a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información por ser ésta quien establece las peculiaridades de aquella información que reviste el carácter de reservada.

SÉPTIMO.—Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El diputado Porfirio Muñoz Ledo, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, manifestó, en esencia, lo siguiente:



- La norma tildada de inconstitucional no contraviene la Carta Magna, pues su creación se llevó conforme a lo establecido en ella, cumpliendo a cabalidad con todas las etapas del proceso legislativo.

- El derecho de acceso a la información no es absoluto, ya que puede limitarse válidamente conforme a lo establecido en la Constitución Federal, la cual, dispone que la información relacionada con la vida privada y los datos personales será protegida por razones de interés público, seguridad nacional y datos personales.

- Lo anterior encuentra sustento en la Ley de Seguridad Nacional, donde se establece que ésta abarcará todas las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conlleven protección de la nación frente a las amenazas y riesgos que enfrente el país, lo cual fue plasmado en la jurisprudencia de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE LOS TERCEROS."

- Por ello, la protección de información contenida en todas y cada una de las bases de datos del Sistema Nacional de Información, así como los registros nacionales, por circunstancias de seguridad nacional resulta constitucional y razonable, tal y como lo señala la norma impugnada.

- La reserva a la que alude no es exclusiva de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues también en la Ley General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se regulan los supuestos en los que debe clasificarse la información y restringirse su acceso al público en general; los cuales encuadran en las hipótesis del artículo reclamado.

- La norma impugnada no vulnera el derecho de acceso a la información, pues los datos cuya reserva se establece (actos de investigación de hechos delictivos) también encuadran en los reservados por el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que la confidencialidad establecida es acorde al Texto Constitucional.



OCTAVO.—**Informe del presidente de la República.** Julio Scheler Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, esgrimió:

- El artículo impugnado no transgrede el derecho de acceso a la información ni el principio de máxima publicidad, pues la reserva que el precepto establece atiende a razones constitucionalmente válidas y establecidas en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

- La restricción contenida en el artículo combatido encuentra sustento en que la información se encuentra relacionada con cuestiones de interés público y seguridad nacional, por lo que la libre divulgación de los datos contenidos en el Sistema Nacional de Seguridad (detenciones, información criminal, personal de seguridad, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada) podría comprometer la seguridad pública, la persecución o prevención de delitos, afectar los derechos del debido proceso, vulnerar la conducción de expedientes judiciales e investigaciones, entre otras.

- La norma impugnada no restringe la posibilidad de que la autoridad lleve a cabo una prueba de daño en cada caso concreto, sobre la información que llegara a solicitarse, y determinar si puede o no hacer pública la información correspondiente.

- El derecho de acceso a la información no es absoluto, pues contiene restricciones constitucionales las cuales atienden a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, con el fin de salvaguardar otros bienes constitucionalmente válidos como lo son la seguridad nacional y el orden público, entre otros; de ahí que el hecho de que la norma establezca como reservada la información de las bases de datos sea acorde al orden constitucional.

- En el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2015, este Alto Tribunal determinó que las restricciones al derecho a la información resultaban válidas cuando se tratara de: 1) actividades de inteligencia y contrainteligencia para la persecución de delitos y 2) cuando se pusiera en riesgo la vida, salud, seguridad o integridad de cualquier persona, razones por las cuales



la divulgación del contenido de las bases de datos del sistema de seguridad nacional representaría un riesgo para las actividades de combate al crimen organizado.

- La norma combatida cumple con el test de proporcionalidad pues la medida restrictiva es idónea, necesaria y proporcional con el parámetro de regularidad constitucional, ya que la previsión de reservas de información genérica o específica se encuentra dentro del libre margen de apreciación del legislador.

- Para determinar la procedencia de la prueba de daño, así como la temporalidad de la confidencialidad de la información contenida en el artículo tildado de inconstitucional, resulta aplicable lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y que en caso de resolverse de manera contraria, entonces se estaría ante el supuesto de una posible antinomia entre las normas citadas.

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de doce de septiembre mil diecinueve, se cerró instrucción en este asunto a efecto de proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 10, fracción I,

¹ **Constitución Federal**

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

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos consagrados en



de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, 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.

SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

En el caso, la norma impugnada fue expedida mediante decreto, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad, transcurrió del veintiocho de mayo al veintiséis de junio de dicha anualidad.

En ese sentido, si la demanda promovida se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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 **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."

³ **Acuerdo General 5/2013**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁴ **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.

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



el veintiséis de junio de dos mil dos mil diecinueve, se concluye que **su presentación resulta oportuna.**

TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ 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 materia⁶ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece por conducto de su presidente, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷ ejerce

⁵ **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."

⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"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."

⁷ **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 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."



la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad; por tanto, es evidente que **cuenta con legitimación para promover la acción.**

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Congreso de la Unión y el presidente de la República alegan que en la especie la acción promovida resulta extemporánea, porque el texto del párrafo cuarto del artículo 110 impugnado, fue adicionado desde el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, fecha donde se estableció que la información contenida en las bases de datos del sistema se clasificaría como reservada, por lo que la restricción de la información debió impugnarse a partir de ese momento.

Lo anterior es **infundado**, y para corroborarlo es conveniente conocer el contenido de las reformas de dos mil dieciséis y dos mil diecinueve del artículo impugnado, las cuales son del tenor siguiente:

Texto de la reforma (de dieciséis de junio de dos mil dieciséis)	Texto de la norma impugnada (veintisiete de mayo de dos mil diecinueve)
<p>"Artículo 110. Los integrantes del Sistema están obligados a compartir la información sobre seguridad pública que obre en sus bases de datos, con las del Centro Nacional de Información, en los términos de las disposiciones normativas aplicables.</p> <p>La información contenida en las bases de datos del sistema nacional de información sobre seguridad pública, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.</p>	<p>(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2019)</p> <p>Artículo 110. Los integrantes del Sistema están obligados a permitir la interconexión de sus bases de datos para compartir la información sobre seguridad pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.</p> <p>La información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.</p>



(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)
Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

De lo anterior se desprende que es verdad lo que afirman las autoridades emisoras, toda vez que desde aquella reforma de junio de dos mil dieciséis ya se había calificado como reservada la información contenida en las bases de datos.

No obstante lo anterior, si bien es verdad que ya existía la mencionada restricción a la información, lo cierto es que esta base de datos no es la misma de aquel entonces (2016), toda vez que mediante reforma de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se modificó para comprender otros aspectos, entre los cuales destacan la adición de: **medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, así como la creación del Sistema Nacional de Información**; los cuales no estaban contemplados en dos mil dieciséis. Lo anterior se corrobora con el siguiente cuadro comparativo:



Texto de la reforma de dieciséis de junio de dos mil dieciséis	Texto de la reforma impugnada de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve
<p>"Artículo 5. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>...</p> <p>II. Bases de datos criminalísticas y de personal: Las bases de datos nacionales y la información contenida en ellas, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema.</p> <p>...</p> <p>XVI. <u>Sistema</u>: al Sistema Nacional de Seguridad Pública."</p>	<p>"Artículo 5. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>...</p> <p>(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2019)</p> <p>II. Bases de datos: Las bases de datos que <u>constituyen subconjuntos sistematizados de la información contenida en Registros Nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información;</u></p> <p>...</p> <p>(Adicionada, D.O.F. 27 de mayo de 2019)</p> <p>XVII. <u>Sistema Nacional de Información</u>: al Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, el cual constituye el conjunto integrado, organizado y sistematizado de las <u>bases de datos</u>. Está integrado por elementos metodológicos y procedimentales que permiten a las instituciones de seguridad pública su consulta e interconexión para el desempeño de sus funciones."</p>



De esa forma, la presente acción resulta **oportuna**, pues si bien es cierto que la restricción de información prevista en el artículo 110 impugnado se estableció desde el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, también lo es que con las reformas de dos mil diecinueve, **se estableció un cambio en el sentido normativo de dicho precepto** relacionado con la reserva de la información de las bases de datos que comprende el Sistema Nacional de Información, definidas en el artículo 5, fracción II, de la propia ley impugnada.

En ese sentido, resulta **infundado** lo alegado por las autoridades emisoras, al señalar que resulta extemporánea la acción, en la medida en que la reforma impugnada, de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, no tuvo cambios sustanciales y que, por ello, no constituye un nuevo acto legislativo, debido a que la reserva de información relacionada con las bases de datos del Sistema Nacional de Información se estableció desde junio del dos mil dieciséis.

Lo anterior es así, toda vez que **el sentido normativo del precepto impugnado cambió con la reforma de dos mil diecinueve**, al modificarse la definición de "**base de datos**", que, con motivo de esa misma reforma, ahora comprende conceptos adicionales como "armamento y equipo", "medidas cautelares", "soluciones alternativas y formas de terminación anticipada", "bases de datos del Ministerio Público e instituciones policiales", "huellas dactilares de personas sujetas a proceso o investigación penal", "así como la demás necesaria para la prevención, investigación y persecución de los delitos". Lo anterior, aunado a la adición de la figura del "**Sistema Nacional de Información**", creado en la reforma impugnada de dos mil diecinueve.

Consecuentemente, resulta procedente la impugnación realizada, por virtud de las reformas hechas al concepto de "**base de datos**" y la adición del "**Sistema Nacional de Información**", circunstancias que trascendieron a su sentido normativo en el contexto de la reserva de información a que hace referencia el cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

QUINTO.—**Precisión de la litis.** A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer la siguiente precisión que deriva de la lectura integral de la demanda.



Si bien es cierto que la Comisión Accionante impugna el artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cierto es que los argumentos esgrimidos por la parte actora solamente están encaminados a impugnar la reserva de información contenida en el cuarto párrafo de dicho precepto, por lo que el análisis constitucional se circunscribirá a ese tema.

SEXTO.—Estudio de fondo. La Comisión Accionante señala, en esencia, que el **cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** vulnera los derechos de acceso a la información y máxima publicidad al prever una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, así como por la prohibición para que el público acceda a dicha información, lo cual imposibilita de manera indiscriminada el suministro de cualquier tipo de información al público, pues bajo ninguna circunstancia los gobernados podrán solicitar datos respecto a los registros nacionales.

A su parecer, tal restricción se traduce en una medida absoluta de carácter desproporcional, que no permite analizar qué información deberá ser catalogada como reservada y cuál tendrá el carácter de pública, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, invoca como precedente la **acción de inconstitucionalidad 73/2017, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de abril de dos mil diecinueve**,⁸ en la que se declaró la invalidez del artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua.

Al respecto, señala que el contenido de la norma impugnada en este asunto es similar a la que se impugnó en la acción invocada, lo que se observa en el siguiente cuadro comparativo:

⁸ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez, González en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco con reservas, Aguilar, Pardo separándose de algunas consideraciones, Piña apartándose de las consideraciones, Laynez, Pérez y presidente Zaldívar en contra de las consideraciones.



Norma impugnada en la acción 73/2017	Norma impugnada en la acción 66/2019
<p>Artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial Local, el 7 de junio de 2017, que dispone:</p> <p>"Artículo 225. La Fiscalía General integrará la información de seguridad pública que reciba de la Federación y de otras entidades federativas, misma que formará parte del Sistema de Información Estatal.</p> <p>Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos y Registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, así como la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, penitenciaria, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública</p>	<p>Artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el DOF el 27 de mayo de 2019, el cual se transcribe como sigue:</p> <p>"Artículo 110. Los integrantes del sistema están obligados a permitir la interconexión de sus bases de datos para compartir la información sobre seguridad pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.</p> <p>La información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.</p> <p>Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén</p>



que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

Ahora bien, en la invocada **acción de inconstitucionalidad 73/2017**, este Tribunal Pleno resolvió lo siguiente:

"... Aun cuando el derecho de acceso a la información consagra como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública, se reconocen a nivel constitucional ciertos supuestos que operan como excepciones a la regla general, dando lugar a que la información pueda reservarse o considerarse confidencial.

"De este modo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6o., apartado A, fracción I, establece que la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.

"Por su parte, el artículo 13, numeral 2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 19, numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen aquellas restricciones que son necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Mientras tanto, el artículo 4o. de la LGTAIP, indica que la información podrá ser clasificada como reservada o confidencial por los sujetos obligados.

"Así, como lo ha interpretado este Pleno, el derecho de acceso a la información no es absoluto, en tanto su ejercicio se encuentra acotado en función de ciertas causas e intereses estatalmente relevantes.

"Como se indicó, la Constitución en su artículo 6o. establece el criterio de clasificación de 'información reservada', a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional y remite a la ley para el desarrollo de los términos espe-



cíficos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información, así, la información que tienen bajo su resguardo los sujetos obligados del Estado encuentra como excepción aquella que sea temporalmente reservada en los términos establecidos por el legislador federal o local, cuando de su propagación pueda derivarse perjuicio por causa de interés público y seguridad nacional.

"En desarrollo de ese extremo de excepcionalidad, el artículo 113 de la ley general, establece un catálogo genérico de supuestos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando su otorgamiento o publicación pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Así, la seguridad pública es un criterio objetivo de reserva de información.

"La seguridad pública tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente que la seguridad pública obedece a razones poderosas de interés público.

"Ahora bien, si bien es cierto que la seguridad pública es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, también lo es que de conformidad al artículo 6o. constitucional no es posible establecer reservas de información ex ante de carácter absoluto.

"Toda información en posesión de cualquier entidad estatal es pública y sólo puede ser reservada por cuestiones de interés público. En este sentido, la reserva será válida siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger, de manera que la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.

"Si bien podría suponerse que una reserva a la información, por sí misma resulta contraria al principio de máxima publicidad, ello no es así, ya que lo que



se genera a través de la reserva de la información, es su puesta en un estado de resguardo temporal, en atención a ciertos supuestos que lo justifican.

"Debemos recordar que los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la procedencia de una reserva, debiendo fundar y motivar, en los casos concretos, las causas y temporalidades de las reservas.

"La LGTAIP, en sus artículos 100, 103, 104 y 108, exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño; entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

"La calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundamentada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.

"De ahí que este Alto Tribunal considere que los alcances del principio de máxima publicidad en relación con el derecho de acceso a la información se orientan por tres ejes: I) el derecho a la información está sometido a un régimen limitado de excepciones; II) la reserva de información por parte de las autoridades deberá responder a una justificación realizada mediante una prueba de daño, y III) el principio de máxima publicidad es la herramienta para interpretar las disposiciones legales relacionadas con el derecho de acceso a la información.

"Así pues, el artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública impugnado, al determinar diversos supuestos de clasificación de información como reservada en cuestiones relacionadas con la seguridad pública, se constituye como una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva a la información se actualice como excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.



"En términos de lo expuesto, resulta fundado el argumento de invalidez hecho valer por la parte actora en el sentido de que el artículo impugnado establece un universo de reserva total e indeterminado que incluye información que no debe serlo.

"En el caso concreto, es necesario distinguir entre la información que generan los órganos encargados de las funciones de seguridad pública de aquella información cuya difusión es susceptible de provocar un daño a las funciones estatales en materia de seguridad pública.

"De esta forma, el precepto impugnado permite a los sujetos obligados a considerar toda la información de sus bases de datos o expedientes como reservada, sin que exista, en atención al principio de máxima publicidad, la obligación de justificar dicha limitación.

"Puede existir información que a pesar de estar relacionada con la seguridad pública no deba ser reservada ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar daño alguno. Por tanto, la norma es sobreinclusiva, ya que limita el acceso a información pública que, a pesar de estar relacionada de forma directa o indirecta con la seguridad pública, no forzosamente debe ser reservada, lo cual vulnera el principio constitucional de máxima publicidad.

"En este sentido, el legislador está facultado para determinar categorías de información que pueden estar sujetas a reserva, como es el caso de la seguridad pública. Sin embargo, no es posible por la vía legislativa reservar la información o bases de datos que genera un órgano estatal de forma total y completa, sin que exista la posibilidad de que alguna de la información que forma parte de la categoría de seguridad pública o se encuentre en bases de datos relacionadas, pueda ser entregada a los solicitantes.

"Por otra parte, la norma impugnada hace una reserva previa de la información en materia de seguridad pública, lo cual impide que el sujeto obligado pueda hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

"El baremo para determinar si la información estatal debe ser reservada es si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes titulados a



nivel constitucional o legal y no propiamente cual es el órgano estatal que la genera o cual es la denominación que se le otorga.

"En este sentido, la reserva previa también es contraria al principio de máxima publicidad ya que presupone categorías de información que no deben ser entregadas sin que se lleve a cabo una prueba de daño."

Las consideraciones establecidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el citado precedente, se sustentan, fundamentalmente, en los razonamientos siguientes:

- El derecho de acceso a la información consagra como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública; no obstante, se reconocen a nivel constitucional ciertos supuestos que operan como excepciones a la regla general, dando lugar a que la información pueda reservarse o considerarse confidencial.

- La seguridad pública constituye un criterio objetivo de reserva de información, que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente su relación con razones poderosas de interés público.

- No obstante, de conformidad con el artículo 6o. constitucional, no es posible establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto, sino que, atendiendo al principio de máxima publicidad, la reserva será válida, siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios que se intentan proteger.

- La actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública, como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en los expedientes y bases de datos se tenga como reservada, sino que debe hacerse atendiendo al daño que se pueda generar, sin olvidar que ésta debe ser debidamente fundada, motivada y en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o riesgo que representa. Ello, pues puede existir



información que, a pesar de estar relacionada con la seguridad pública, no deba ser reservada, ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar algún daño.

- Así, la reserva previa resulta contraria al principio de máxima publicidad y es sobreinclusiva, toda vez que presupone categorías de información que no debe ser entregada sin que se lleve a cabo una prueba de daño.

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que, efectivamente, la redacción del texto combatido en esta instancia es sustancialmente la misma que aquel que se invalidó en la referida **acción de inconstitucionalidad 73/2017**.

En efecto, la norma impugnada, **artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, expresamente establece:

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2019)

"Artículo 110. Los integrantes del sistema están obligados a permitir la interconexión de sus bases de datos para compartir la información sobre Seguridad Pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

"Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.

"La información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.

"Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que



cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

El artículo transcrito dispone que **tendrá el carácter de reservada toda la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales**, la cual se encuentra relacionada con diversos aspectos que trascienden a la materia de seguridad pública, como son:

- **Detenciones,**
- **Información criminal,**
- **Personal de seguridad pública,**
- **Personal y equipo de los servicios de seguridad privada,**
- **Armamento y equipo,**
- **Vehículos,**
- **Huellas dactilares,**
- **Teléfonos celulares,**
- **Medidas cautelares,**
- **Soluciones alternativas y formas de terminación anticipada,**
- **Sentenciados; y,**
- **La demás información necesaria para la operación del sistema.**

Además, dicho precepto establece que **la consulta a dicha información es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso**, a través de los servidores públicos que cada institución designe, determinando expresamente que **"el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga"**.



Atendiendo a lo expuesto, en el caso, se observa que **la norma impugnada contiene una reserva de información que excluye de manera previa, absoluta e indeterminada el acceso a la información** contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, dejando exclusivamente su consulta a las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe.

No pasa inadvertido que la norma impugnada en este asunto se contiene en la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Federal, la cual tiene por objeto distribuir competencias entre la Federación, los Estados y Municipios en la materia.

No obstante, este Tribunal Pleno advierte que sería inadmisibles en el contexto constitucional realizar una interpretación de la seguridad pública como una posibilidad de afectar a los individuos en sus derechos, teniendo en cuenta que la propia Constitución prevé los medios de defensa para corregir esas desviaciones.

Bajo esa línea, como ha reconocido este Tribunal Constitucional, la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información** es la encargada de distribuir competencias entre los diferentes órdenes de gobierno y de establecer directrices sobre las cuales se configura la obligación de las autoridades de hacer pública la información y mantenerla actualizada,⁹ **a fin de dar garantizar**

⁹ Lo cual se encuentra previsto específicamente en su artículo 70, de cuyo contenido se advierte que los sujetos obligados deberán señalar: marcos normativos aplicables, estructuras orgánicas, facultades, metas y objetivos, indicadores relacionados con temas de interés público, directorios, remuneraciones, gastos, número de plazas, contrataciones de servicios profesionales por honorarios, versiones públicas de declaraciones patrimoniales, convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos, información de programas de subsidios o apoyos, padrón de beneficiarios, condiciones generales de trabajo, información curricular, listado de servidores públicos con sanciones administrativas, servicios que ofrecen, información financiera sobre presupuestos y deuda pública, montos destinados a comunicación social y publicidad, informes sobre auditorías, concesiones o cualquier tipo de contrato celebrado, procedimientos de adjudicación, estadísticas, padrón de proveedores o contratistas, convenios de coordinación, inventario de bienes muebles e inmuebles, recomendaciones emitidas por órganos públicos u organismos internacionales, resoluciones o laudos emitidos, mecanismos de participación ciudadana, las actas y resoluciones del Comité de Transparencia, evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos, estudios financiados con recursos públicos, listado de jubilados y pensionados, ingresos recibidos, donaciones realizadas, actas de sesiones, listados de solicitudes a empresas de telecomunicaciones y proveedores, cualquier otra información que sea de utilidad o relevante.



los principios de acceso a la información y máxima publicidad consagrados en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

En esos términos, **debe establecerse un equilibrio entre ambos objetivos**: la plena defensa de los derechos de las personas y la seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del Texto Constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de aquéllos.

Lo anterior tiene sustento en los razonamientos contenidos en la **jurisprudencia P./J. 35/2000**,¹⁰ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte

¹⁰ "Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados."



de Justicia de la Nación, de rubro: "SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 557, registro digital: 192083).

Además, se debe tener presente, en primer término, que este Alto Tribunal ha sido consistente en reconocer que **el derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal, no es absoluto**, ya que su ejercicio se encuentra delimitado a ciertas causas e intereses que revistan algún interés relevante, por lo que **la clasificación de "información reservada" atiende en gran medida a la protección del interés público y la seguridad nacional.**

En efecto, a nivel constitucional se reconocen algunos supuestos en los que se configuran excepciones a esa regla, es decir, que permite la posibilidad de que cierta información pueda reservarse o considerarse confidencial de manera temporal y por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos legales previstos.

De ahí, que sea **la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información la encargada de mencionar los requisitos en los que la información pueda revestir el carácter de reservada**, es decir, establecer el catálogo de aquella, **atendiendo a lo previsto en su artículo 113**, cuya publicación pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y que además cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;



"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y



"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

En efecto, la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en sus artículos 100, 103, 104, 108 y 114**, exige para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una **prueba de daño**; entendido esto como **el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger**.¹¹

¹¹ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

"Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

"Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

"Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.

"Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

"Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

"Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente título como información clasificada.

"En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.—La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño."

"Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."



Así, la reserva que en su caso llegue a realizarse debe atender, entre otras cosas, al daño que su publicación pudiese causar, para lo cual, la autoridad deberá establecer el nexo probable, presente o específico entre la divulgación de la información y la afectación del derecho o el riesgo que represente.

Por otra parte, este Tribunal Constitucional también ha reconocido que, si bien la seguridad pública constituye un criterio objetivo de reserva de información, que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente su relación con razones poderosas de interés público; también lo es que **de conformidad con el artículo 6o. de la Constitución Federal, no resulta válido establecer reservas de información "ex ante" de carácter absoluto, sino que, atendiendo al principio de máxima publicidad, la reserva será válida, siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios que se intentan proteger.**

Acorde a ello, se ha establecido que **la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública, como supuesto válido para limitar el acceso a la información, debe hacerse atendiendo al daño que se pueda generar, sin olvidar que ésta debe ser debidamente fundada, motivada y en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o riesgo que representa.** Ello, pues puede existir información que, a pesar de estar relacionada con la seguridad pública, no deba ser reservada, ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar algún daño.

Lo anterior, sin que pase inadvertido que el catálogo de información reservada a que alude el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, **no es uno de carácter limitativo, sino enunciativo**, atendiendo a su fracción XIII, que **autoriza a otras leyes para establecer reservas de información, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones de esa ley general y no la contravengan, así como las previstas en tratados internacionales.**



Al respecto, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 80/2018**, en sesión de trece de febrero de dos mil veinte, por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, reconoció la validez del artículo 23, fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, el cual clasificó como reservada la información cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado. Lo anterior, teniendo en cuenta que, **en el orden jurídico local, basta la remisión a las leyes de transparencia y acceso a la información estatales, para concluir que las reservas de información que prevean dichos ordenamientos no son absolutas, sino que están sujetas a la prueba de daño en todos los casos.**

Siguiendo estas ideas, **atendiendo a una interpretación sistemática e interrelacionada de ambas legislaciones**, dado el carácter general de la que están revestidos los dos ordenamientos en aparente conflicto, **este Tribunal Pleno considera directamente aplicable la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información al caso que se analiza**, en la medida en que su artículo 113, fracción XIII, habilita a otras leyes para establecer reservas de información, de manera que si las demás leyes generales determinan que cierta información tendrá el carácter de reservada, como el caso de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se analiza, por lógica consecuencia, **esa clasificación de información como reservada sólo será válida en la medida en que la autoridad verifique la prueba de daño a que se refiere el artículo 114 de la referida Ley General de Transparencia**, el cual señala que "Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."

Así pues, resulta válido que el artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establezca los supuestos en los cuales la autoridad podrá clasificar como reservada cierta información en dicha materia, a fin de garantizar los fines previstos en dicha materia establecidos en el noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal; sin embargo, **ello no exige a la autoridad de respetar los principios de acceso a la información y máxima publicidad contenidos en el diverso 6o. de ese Magno Ordenamiento.**



De esta manera, este Tribunal Pleno observa que **la porción normativa contenida en la parte final del cuarto párrafo del precepto combatido**, que dice "**cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga**", **constituye una limitación absoluta, genérica, indeterminada, previa y sobreinclusiva**, que impide que la reserva a la información se actualice como una excepción a la regla general de máxima publicidad que exige la citada Ley Fundamental, la cual debe derivar de una valoración casuística del sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.

En efecto, **la porción normativa destacada** es genérica, pues se refiere a toda la información contenida en las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información Pública; es indeterminada, al dirigirse al público en general, sin tener en cuenta la especificidad de la solicitud de información formulada por una persona en concreto; es sobreinclusiva, pues permite que los sujetos obligados consideren toda la información de esas bases de datos como reservada, sin que exista, en atención al principio de máxima publicidad, la obligación de justificar dicha limitación; aunado a que contiene una reserva previa de carácter absoluto que impide al sujeto obligado realizar un contraste con un parámetro objetivo para determinar si alguna porción de esa información amerita o no ser reservada.

Como ha explicado esta Suprema Corte de Justicia, es necesario distinguir entre la información que generan los órganos encargados de las funciones de seguridad pública, de aquella información cuya difusión es susceptible de provocar un daño a las funciones estatales en materia de seguridad pública. Lo anterior permite distinguir aquella información que, a pesar de estar relacionada con la seguridad pública, no deba ser reservada, atento a que su divulgación no es susceptible de ocasionar daño alguno.

Por tanto, en la medida en que **la porción normativa referida** declara la exclusividad de la consulta de la información a las instituciones de seguridad pública, a través de los funcionarios autorizados para tal efecto en cada caso y excluye de manera absoluta y genérica el acceso a la información al público, ello limita de manera injustificada el derecho de las personas reconocido por el artículo 6o. de la Constitución Federal y releva a la autoridad respectiva, como



sujeto obligado, a realizar la prueba de daño que exige la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

En esos términos, si bien el legislador federal está facultado para determinar categorías de información que pueden estar sujetas a reserva, vinculadas a la materia de seguridad pública, no es posible que, por esa vía legislativa, en ejercicio de sus facultades, declare la reserva total y completa de la información contenida en las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información, pues ello se encuentra sujeto a que exista la posibilidad de que alguna de la información que forma parte de la categoría de seguridad pública o se encuentre en esas bases de datos, pueda ser entregada a los solicitantes.

En esa guisa, este Tribunal Pleno considera constitucionalmente válido que el párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, declare como reservada la información que precisa dicho precepto, atendiendo a que dicha materia constituye un criterio objetivo de reserva de información, que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, a que se refiere el noveno párrafo del artículo 21 constitucional; sin embargo, **ello de ninguna manera releva al sujeto obligado de realizar un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.**

Refuerza la anterior conclusión, que el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, exija a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y que conforme a la última parte del décimo párrafo del artículo 21 del propio Ordenamiento Fundamental, la actuación de las instituciones de seguridad pública, se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en ese Magno Ordenamiento.

Lo anterior es así, teniendo en cuenta incluso que, si bien la reserva de información a que hace referencia el precepto combatido fue introducida con la reforma a la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publi-**



cada en el **Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis**, lo cierto es que, en su origen, **dicha reforma tuvo como propósito fundamental responsabilizar a los servidores públicos que tenían acceso a esas bases de datos.**

En la exposición de motivos emitida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de fecha veinticinco de noviembre de dos mil catorce, a fojas 23 y 24, se manifestó lo siguiente:

"En el título séptimo, De la información sobre seguridad pública, en el artículo 110, la propuesta es reservar la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los Registros Nacionales, atendiendo a que en virtud de las características de esta información resulta estrictamente necesario precisar que sólo tendrán acceso a su consulta, las instituciones de seguridad pública, a través de los servidores públicos designados para tal efecto."

Posteriormente, a través de la **diversa reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve**, que es la que se reclama en el presente asunto, **dicha reserva fue ampliada a otro tipo de información también vinculada con la seguridad pública.**

Bajo ese escenario, si **la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, publicada el cuatro de mayo de dos mil quince y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, **es anterior a las dos reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, de ello se desprende que **nunca fue el propósito del Congreso de la Unión suprimir la prueba de daño al reservar la información de las bases de datos en materia del combate a la delincuencia, sino establecer la obligación de secrecía para los servidores públicos encargados de su manejo.**

Con ello, resulta claro que la reserva previa contenida en la parte final del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **es contraria al principio de máxima publicidad a que se refiere el artículo 6o. de la Constitución Federal, y es sobreinclusiva**, toda vez que presupone categorías de información que no debe ser entregada sin que se lleve a cabo una prueba de daño.



Por tanto, debe declararse la **invalidez** del artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su porción normativa que dice: "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

Lo anterior es así, sin que pueda considerarse afectada la facultad de las instituciones de seguridad pública para el acceso, manejo y procesamiento de la información contenida en las bases y registros que integran el Sistema Nacional de Información previsto en la ley general analizada, pues tal facultad se encuentra regulada en el artículo 7, fracción IX, del propio ordenamiento, que dispone:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de mayo de 2019)

"Artículo 7. Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para: ...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2019)

"IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia.

"Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones."

SÉPTIMO.—**Efectos.** La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 110, párrafo cuarto —con la salvedad indicada en el punto resolutivo tercero de este fallo—, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 110, párrafo cuarto, en su porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, en atención a lo previsto en el considerando sexto de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión, en los términos precisados en el considerando séptimo de este dictamen.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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 considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de la litis.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat separándose del criterio del cambio normativo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. El Ministro Laynez Potisek votó en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho a formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 110, párrafo cuarto, en su porción normativa: "Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema", de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra y por la invalidez de la totalidad del párrafo citado. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respeto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 110, párrafo cuarto, en su porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra y por la invalidez de la totalidad del párrafo citado. La Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

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



VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2018 Y SU ACUMULADA 25/2018.

En sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, en las que se abordaron diversos aspectos relacionados con el cobro de materiales para la reproducción de la información que desean conocer los particulares en el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública.

Como me comprometí desde que se construyó la decisión judicial, este voto de carácter general tiene por objeto explicar la metodología de cómo considero que deben resolverse este tipo de asuntos. Propuesta que en las presentes acciones me lleva a coincidir –aunque por un camino distinto– en la mayoría de las declaratorias de invalidez; pero que trasciende a la conclusión sobre otras normas que, bajo mi perspectiva, resultaban válidas.

Mi interés radica en que se abordan una gran cantidad de temas respecto de los cuales considero es importante realizar algunas precisiones: la naturaleza de los costos de recuperación, la metodología para el análisis de la razonabilidad de los costos, y la función normativa de la posibilidad de certificar documentos en relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información.

I. Precisión sobre la naturaleza del cobro por reproducción de materiales en materia de acceso a la información pública

Es un tema recurrente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el determinar en medios de control abstracto de constitucionalidad la correcta naturaleza de diversos ingresos del Estado; y sus posibilidades y límites en la técnica legislativa conforme a los parámetros de la Constitución Federal. No es lo mismo hablar de contribuciones que de ingresos fiscales no tributarios, aprovechamientos fiscales, y una gran cantidad de clasificaciones e instrumentos económicos posibles, con un parámetro constitucional desde luego distinto.

A lo largo de diversos precedentes, he enfatizado que no porque un ingreso o instrumento económico se determine como contribución, o inclusive como una especie específica; es decir, como un impuesto, un derecho, una contribución de mejora o cuota de seguridad social debe ser evaluado como tal, pues deben analizarse sus elementos esenciales y las características del diseño legislativo para determinar el nicho constitucional que le da soporte a su existencia, y en consecuencia, su parámetro de control constitucional.



En las presentes acciones de inconstitucionalidad había un tema adyacente al que no se le prestó la atención debida: ¿qué naturaleza tienen los ingresos que percibe el Estado por cuotas de recuperación de material para la reproducción de la información que solicitan los particulares en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública? Si bien no hay un pronunciamiento expreso la ejecutoria al momento de fijar el parámetro de control constitucional da a entender que se trata de derechos.¹

La discusión puede ser amplia y espero que el Tribunal Pleno en otro momento más oportuno tenga posibilidad de estudiar el tema a profundidad, pero estoy convencido de que este tipo de "costos o cuotas" –con la excepción de los que corresponden a la certificación de documentos– no constituyen derechos, pues es claro que no es una contraprestación por un aprovechamiento de bienes públicos ni por un servicio que presta el Estado; ya que si tomamos en cuenta que la búsqueda de información o cualquier servicio asociado no puede cobrarse, por tanto se trata exclusivamente de costos de recuperación de materiales.

Incluso, ni siquiera constituyen contribuciones en sentido genérico, pues no son ingresos establecidos en el despliegue de algún tipo de potestad tributaria con el fin de participar –con fundamento en un deber de solidaridad– en el sostenimiento de los gastos y cargas públicas; sino para salvaguardar financieramente a los entes del Estado (en cualquier orden de gobierno) cuando los particulares optan por ejercer su derecho por medios distintos a los que no generan una carga material y económica como la consulta directa o los medios electrónicos.

De hecho, en muchas ocasiones los costos de materiales que manejan las autoridades tanto en el orden federal como local no están contemplados en normas en sentido formal y material como lo es el caso, sino en actos administrativos u otro tipo de instrumentos reglamentarios, acuerdos o disposiciones de carácter general, lo cual desde luego, no transgrede el principio de legalidad como si se tratara de contribuciones; en consecuencia, tampoco se encuentran sujetos a otro tipo de controles constitucionales como el deber de motivación legislativa.

Por lo antes expuesto, me aparto de todas las referencias que realiza la sentencia a la naturaleza de estos ingresos como tributo, o a su parámetro de constitucionalidad con fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal; pues he sido enfático en señalar que el único contraste en estos asun-

¹ Fojas 59 a 64 del engrose correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018.



tos es con el artículo 6o., en concreto, el principio de gratuidad como garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Lo anterior, inclusive es acorde con el criterio que he sostenido sobre la falta de legitimación² de los órganos garantes de derechos humanos³ para promover acciones de inconstitucionalidad en las que pretendan combatir normas tributarias a la luz de los principios constitucionales que derivan del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal como lo es el de proporcionalidad; pues en el caso sólo podrían ser estudiadas las violaciones que se hacen valer con sustento en el derecho humano de acceso a la información.

Así, una vez expuesta la precisión anterior, explicaré las diferencias con el tratamiento de la sentencia al análisis de constitucionalidad de los costos de reproducción por copia fotostática, en disco compacto, y copia certificada; pues en los demás temas relativos a las cuotas por búsqueda de información y aquella que se entrega en USB proporcionada por el solicitante, coincido en sus términos con la invalidez declarada por el Tribunal Pleno.

II. Análisis de razonabilidad de los costos de reproducción en copia simple y disco compacto

De acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno, las diversas normas que establecen costos de copias fotostáticas y discos compactos son inconstitucionales toda vez que el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, cuya razonabilidad pudiera ser estudiada. En otras palabras, la ausencia de un porqué pormenorizado dado por el órgano legislativo es suficiente para sustentar la inconstitucionalidad de las normas.

La premisa sustentada en esos términos me parece inexacta y riesgosa. En primer lugar, porque no es posible sujetar este tipo de "cuotas" a un control constitucional basado en un deber de motivación legislativa, pues como se adelantó, al no tratarse de contribuciones, no hay mandato constitucional que las constriña a establecerse necesariamente en ley. Pero además, el Tribunal Pleno tiene facultades para calificar su razonabilidad en abstracto conforme a los elementos que considere pertinentes, inclusive de aquellos que deriven de la propia norma.

² Para una referencia más amplia, se pueden consultar los votos particulares que emití en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018.

³ En este caso la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



Como se observa, en realidad no hay soporte constitucional que establezca una carga para las autoridades, ni a la legislatura, ni a los Municipios, de explicar las razones que los llevaron a establecer un determinado costo y no otro. Me parece sumamente gravoso que su constitucionalidad dependa del hecho de que las autoridades justifiquen las cantidades, y no de un verdadero análisis de razonabilidad realizado por el Tribunal Pleno.

Así, más allá de que en las normas y en los procesos legislativos que les dieron origen no se adviertan elementos que justifiquen la base para determinar el monto de las cuotas, en el caso concreto considero que la inconstitucionalidad de la mayoría de ellas es evidente al exceder el costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, por lo que se trata de obstáculos de accesibilidad y una verdadera barrera económica, contrario al principio de gratuidad contemplado en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

Lo anterior deja claro por qué ninguno de los Ministros que integran el Tribunal Pleno pusimos en duda que una copia simple que se pretende cobrar a 30 u 80 pesos excede en términos lógicos el costo del papel y la tinta para impresión, entre otros costos posibles; o bien que un disco compacto de 100 pesos sobrepasa precios comerciales. En ello radica mi coincidencia con la mayoría de las declaratorias de invalidez de la sentencia.

No obstante, la metodología empleada por la sentencia sobre la ausencia de motivación como criterio suficiente para el control de constitucionalidad de las normas invalidó otros costos que presumiblemente pudieran resultar razonables dentro de un parámetro objetivo de costos. Por ejemplo, una cuota de 31 centavos por copia simple, que es un monto incluso inferior a la tarifa de 50 centavos de este Alto Tribunal aprobada por la Comisión para la Transparencia y Acceso a la información. Y en ello, precisamente, radicó mi disenso.

Así, entre los montos abiertamente irrazonables, y los presuntamente razonables, desde luego se configura un problema de control de constitucionalidad en las áreas grises. ¿Cuál es el margen objetivo?; ¿qué tanto es evidentemente irrazonable y qué tanto podemos decir que es presumiblemente razonable?; ¿cómo podemos diseñar o fijar un estándar sobre los costos de materiales de reproducción?

En múltiples ocasiones he sostenido que el ser Ministro instructor requiere, en muchos casos, una actitud proactiva a efecto de contar con la información y elementos probatorios suficientes para realizar un análisis constitucional completo



y efectivo.⁴ Así, ante la falta de un parámetro para evaluar la constitucionalidad de tarifas o costos, debemos buscar elementos adicionales de fuentes confiables, relevantes, objetivas, útiles, razonables, puntuales y aplicables. A manera de ejemplo, y más que con una finalidad prescriptiva, con la de construir parámetros para el diseño de una metodología que resulte viable, considero que pueden tomarse en cuenta:

- a. Información de autoridades.** Un primer referente es la posibilidad de requerir y auxiliarnos de los datos e información con que cuenta la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Ambas instituciones tienen entre sus facultades el realizar estudios e investigaciones sobre costos y precios de productos o actividades económicas que pudieran resultar relevantes.
- b. Información de la sociedad civil.** De igual forma, existen estudios o investigaciones de grupos y organizaciones de la sociedad civil que pueden otorgar elementos para construir un parámetro con el cuál evaluar la razonabilidad de los costos de recuperación en materiales en materia de transparencia y acceso a la información.
- c. Precios que se manejan en otras instituciones.** Los precios fijados por otras autoridades podrían arrojar valores mínimos, máximos y promedios por región para comparar con el que se analice en cada caso concreto. Esto no implica que el precio fijado por determinadas instituciones deba ser el mismo para todas las demás, pero lo cierto es que sí podría tomarse en cuenta como un referente razonable. Pueden resultar orientadores los sugeridos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- d. Precios comerciales.** Un promedio regional de precios comerciales de materiales puede ser utilizado como un tope máximo. Los precios de los mercados están regidos por las reglas de la oferta y la demanda, y siempre buscan maximizar su ganancia. Si las autoridades no pueden obtener ganancias de entregar información pública y sólo pueden cobrar los costos de los materiales, entonces resulta lógico señalar que estos costos no podrían superar los precios comerciales, los cuales sí comprenden un porcentaje de utilidad.

⁴ Por ejemplo, en las controversias constitucionales 163/2016, 171/2016, 210/2016 y 216/2016, resueltas en sesión de diez de octubre de dos mil diez se destacó la importancia de que el Ministro instructor tenga una actitud proactiva en el estudio constitucional a su encargo, pues se solicitó información adicional al Congreso Local y a los Municipios a fin de contar con mayor información para resolver sobre la constitucionalidad de diversas normas.



Reitero que los anteriores criterios son ejemplificativos. No sugiero que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se sustituya en las facultades de otras autoridades ni que tome en cuenta específicamente estos elementos. Por el contrario, intento mostrar la diversidad de opciones que existen para construir un parámetro que sirva para evaluar la razonabilidad de las tarifas establecidas.

De esta forma, podríamos contar con los elementos para realizar el análisis de constitucionalidad verdaderamente requerido, y en este tipo de asuntos no concluir que determinado monto es inconstitucional sin primero contrastarlo con un parámetro objetivo, limitándonos a sostener que las cuotas resultan inconstitucionales por no haber sido justificadas.

Ahora bien, lo hasta aquí expuesto no significa que las autoridades no puedan expresar razones que las llevaron a establecer determinadas cuotas por recuperación de material. Es deseable que se aporten elementos, pues la explicación de cómo se determinó un costo es, desde luego, también un ejercicio de transparencia. Y además, ayuda a entender su decisión y otorgar a justiciables, y en su caso autoridades jurisdiccionales, elementos para valor (sic) la razonabilidad de las cuotas.

Así, lo expresado por las autoridades puede ser un elemento para que los juzgadores puedan analizar la razonabilidad de una cuota en relación con el principio de gratuidad. Máxime, cuando los montos fijados sean superiores a valores pasados o a otros comparables. Pero lo que he querido ejemplificar con el presente voto, es que esa conducta deseable es potestativa y no obligatoria, y por tanto, ante su ausencia no se debe sin más análisis invalidar las normas.

Por lo antes expuesto, es que si bien coincido con la mayoría de las declaratorias de invalidez de la sentencia, ello fue por considerar que los montos por recuperación de material eran abiertamente desproporcionados, pero no así porque no haya mediado justificación o motivo que explicara el procedimiento para fijar las cuotas. Y una vez precisado lo anterior, a continuación desarrollaré algunas notas en torno al tema de las copias certificadas.

III. Cuotas por copias certificadas

Ahora bien, aunque por el resultado obtenido en la votación de este rubro el Tribunal Pleno desestimó el planteamiento de invalidez de diversas normas que establecen cuotas por copias certificadas al no alcanzar una mayoría calificada; me parece relevante desarrollar las razones que, en el caso concreto, me llevaron a votar en contra de lo originalmente planteado por el proyecto. Y es importante, porque además tiene matices propios a lo que he expuesto en los dos apartados anteriores.



Es de reconocido derecho que las cuotas por copias certificadas resultan de los costos de reproducción de la información sumado al servicio público del cotejo de la información, y por tanto, a diferencia de las otras cuotas por materiales en materia de acceso a la información pública a las que me he referido como la copia simple o el disco compacto, el cobro por certificación de documentos sí constituye un derecho dentro del derecho tributario.

Y al respecto, no desconozco los criterios de las Salas de este Alto Tribunal, en los que se declaró la invalidez del artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Derechos vigente en 2006; sin embargo, considero que la solicitud en la que un funcionario público, en ejercicio de sus atribuciones, asiente que una copia es una reproducción fiel y exacta de su original, no es en estricto sentido una garantía del derecho de acceso a la información pública.

Lo anterior es así, en virtud de que las copias certificadas tienen una función distinta a las copias simples o a la reproducción de la información en medios magnéticos, ya que implica un proceso de cotejo y certificación en el que se consigna que la información en ellas reproducida es idéntica a la que obra en los archivos de determinado sujeto obligado. Sin perjuicio de que, desde luego, las copias (simples) que se entregan vía transparencia, deben por sí, ser una reproducción fiel de las que están en posesión del ente obligado.

Así, me parece que la copia simple es un medio idóneo, eficaz y suficiente que garantiza a los solicitantes la posibilidad de contar con la información que requieren. Con la certificación no sólo se pretende allegarse de la información pública gubernamental, sino que el documento adquiera una robusta validez y reconocimiento legal para un fin particular del solicitante, que va más allá del acceso a la información pública, y que se asemeja más a un medio constitutivo con valor probatorio.

Además, debe recordarse que el principio de gratuidad en el acceso a la información pretende evitar que se cree una especie de barrera de acceso, arancelaria o económica, que impida a los solicitantes allegarse de la información pública gubernamental por no poder pagarla. Pero el principio así entendido no puede alcanzar a la diversa naturaleza de las copias certificadas, ya que además de que su finalidad es distinta, precisamente al existir la copia simple no se configura un problema de accesibilidad.⁵

⁵ Inclusive, razonamientos similares han sido reconocidos por el propio Comité de Acceso a la Información y Protección de Datos en sus criterios 01/2005 y 1/2008, de rubros: "INFORMACIÓN DISPO-



Por tanto, la referencia que se hace a las copias certificadas en la legislación en materia de acceso a la información pública es a título referencial, pero bajo una naturaleza distinta a los otros medios en los que los solicitantes pueden acceder a la información y en concreto al de la copia simple. El cobro de la certificación de documentos es válido desde la perspectiva del acceso a la información pública, pues aunque se trata una cuota ajena a los materiales de reproducción (que son los mismos que en la copia simple), no participa del principio de gratuidad.

Más aún, si el principio de gratuidad exige que únicamente se cobren los materiales, de aceptar que las copias certificadas constituyen medios que garantizan el derecho humano de acceso a la información; en términos de "costos" en nada se distinguirían de las copias simples, y en consecuencia deberían tener la misma cuota. Aspecto que considero resultaría gravoso para los entes obligados, generando cargas adicionales que no se relacionan con garantizar el correcto ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública.

Así, dado que –bajo mi criterio– la constitucionalidad de este tipo de cuotas por certificación de documentos no puede ser estudiada a la luz de los principios de justicia tributaria como lo es el de proporcionalidad por falta de legitimación del promovente, consideré que debían ser declaradas válidas, pues, en mi opinión, el principio de gratuidad previsto en el artículo 6o. de la Constitución General no les resulta aplicable.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo I, agosto de 2019, página 5, con número de registro digital: 28924.

NIBLE EN MEDIOS IMPRESOS O ELECTRÓNICOS DE ACCESO PÚBLICO. PARA LA SATISFACCIÓN DEL DERECHO A SU ACCESO, BASTA CON FACILITAR AL SOLICITANTE SU CONSULTA, SIN QUE PARA SU CONOCIMIENTO SEA NECESARIA SU CERTIFICACIÓN." e "ACCESO A LEYES BAJO RESGUARDO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SI BIEN DICHA INFORMACIÓN SE RIGE POR LO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, DADO QUE SE TRATA DE DOCUMENTACIÓN PREVIAMENTE PUBLICADA, EL ACCESO A ÉSTA NO DEBE OTORGARSE EN COPIA CERTIFICADA."



VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, ASÍ COMO EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 308/2017 PROMOVIDA POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

En sesión pública celebrada el veintisiete de febrero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 308/2017, promovida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en contra de la resolución dictada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el primero de noviembre de dos mil diecisiete, dentro del recurso de revisión RRA 4977/17.

En el caso, una mayoría de Ministras y Ministros determinó que la controversia constitucional era procedente pero infundada, ya que la decisión dictada por el INAI –mediante la cual ordenó al IFT realizar una prueba de daño conforme a las disposiciones de la Ley Federal y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública previo a clasificar cierta información como reservada– fue legal y acorde a las atribuciones del órgano garante en la materia. En consecuencia, se reconoció la validez de la resolución impugnada.

Quienes suscribimos este voto respetuosamente diferimos de la opinión mayoritaria, pues consideramos que la presente controversia debió desecharse al actualizarse una causa de improcedencia de fuente constitucional. Para explicar lo anterior, a continuación desarrollaremos las consideraciones principales de la decisión mayoritaria y posteriormente las razones de nuestro disenso.

I. Decisión mayoritaria

El tema a dilucidar por este Tribunal Pleno en el considerando V. Causas de Improcedencia, consistió en determinar si la controversia constitucional era procedente, tomando en consideración que el artículo 6o. de la Constitución General establece que las decisiones del INAI son "vinculantes, definitivas e inatacables" para los sujetos obligados.

El Pleno determinó que la presente controversia debía estimarse *procedente*, toda vez que si bien es cierto que las decisiones del INAI son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, ello admite dos excepciones: **a)** cuando dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional, caso en el cual el consejero jurídico del Ejecutivo Federal podrá interponer



recurso de revisión ante esta Suprema Corte, y **b)** cuando el Ejecutivo Federal, las Cámaras del Congreso de la Unión u otro órgano constitucional autónomo estimen que las decisiones del INAI en materia de transparencia, afectan sus respectivos ámbitos competenciales, en cuyo caso podrán promover controversia constitucional. A juicio de la mayoría, este último supuesto se actualizó en la especie.

II. Motivos de disenso

Como anunciamos en un principio, quienes suscribimos este voto respetuosamente diferimos de la decisión mayoritaria, pues consideramos que **la presente controversia constitucional debió desecharse al actualizarse una causa de improcedencia de rango constitucional.**

En primer lugar, es importante recordar que en el **recurso de reclamación 126/2017-CA**,¹ el cual fue interpuesto por el INAI en contra del *auto de admisión* de este mismo asunto, dos de quienes suscribimos esta opinión –en tanto la Ministra Esquivel Mossa todavía no integraba el Pleno–² **consideramos que la presente controversia debió desecharse por notoria y manifiestamente improcedente.** Lo anterior, pues si bien es cierto que se trata de una controversia entre dos órganos constitucionales autónomos, **en el caso se actualiza una causa de improcedencia que deriva directamente de la Constitución General, la cual establece la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del INAI.**

De acuerdo con el artículo 6o. de la Constitución General, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el órgano autónomo especializado en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales; cuenta con facultades para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, y **sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados:**

"Artículo 6o.

"...

¹ Resuelta el tres de julio de dos mil dieciocho.

² *Cfr.* Voto de Minoría que formulan los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Fernando Franco González Salas en contra de la sentencia dictada en el recurso de reclamación 126/2017-CA, derivado de la controversia constitucional 308/2017.



"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.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

Como se advierte, la Constitución General es clara al señalar que la única excepción en cuanto a la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de dicho instituto se actualiza en el supuesto de que se ponga en peligro a la seguridad nacional, caso en el que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal está legitimado para acudir a esta Suprema Corte a través de un recurso expresamente previsto para tal efecto.

Sobre este tema, en la exposición de motivos que dio origen a la enmienda constitucional del siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, se señaló que la finalidad de incluir el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del INAI consistía en restringir la revisión de sus resoluciones por parte de los sujetos obligados –no respecto de los particulares– precisándose con un lenguaje muy claro el sentido de este principio:



"... Como es sabido, en algunas entidades federativas se ha constituido un entramado normativo donde se ha pretendido o a (sic) hecho revisables las resoluciones de los órganos garantes de acceso a la información, al sugerir o plantear que éstas puedan ser impugnables por las autoridades o sujetos obligados, y que tal impugnación pueda ser revisables (sic) por el Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o instancia equivalente. Siendo que tal revisión sea hecha por una 'instancia no especializada'.

"Por lo tanto, para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno **dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este aspecto, sino en materia (sic) contundente y amplia.** Dicha definitividad debe quedar claro, es para los Poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la digitación de la materia o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan." (Dictamen de la Cámara de Senadores página 73)

En ese sentido, es evidente que el objeto de la reforma fue hacer verdaderamente excepcional la posibilidad de que hubiera algún recurso –de la naturaleza que fuera– para los sujetos obligados, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho.

Incluso, es importante mencionar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –con anterioridad a la reforma mencionada– ya había interpretado en la **controversia constitucional 37/2011**,³ que este medio de control constitucional no es la vía idónea para impugnar una resolución emitida por un órgano estatal autónomo en materia de transparencia y acceso a la información, toda vez

³ Resuelta por la Primera Sala en sesión de ocho de febrero de dos mil doce por unanimidad de votos. Véase también la tesis 1a. CLXXXIII/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS EMITIDAS POR ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS ESTATALES ESPECIALIZADOS EN TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, CUANDO NO EXISTA UN PLANTEAMIENTO DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES." [TA]; Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, octubre 2009, página 1003, 1a. CLXXXIII/2009, «con número de registro digital: 166197».



que ello haría de esta acción un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma litis debatida en el procedimiento originario, por lo que en tales supuestos la controversia constitucional por regla general era improcedente.

Así, con base en esas mismas consideraciones, quienes suscribimos el presente voto minoritario **reiteramos que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encontraba impedida de analizar el fondo del asunto, al actualizarse de forma clara y manifiesta una causa de improcedencia constitucional.**

Como se mencionó anteriormente, en este caso el IFT, en su carácter de sujeto obligado,⁴ cuestionó la resolución emitida por el INAI en un recurso de revisión, aduciendo una indebida interpretación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En concreto, el IFT argumentó que el INAI le ordenó realizar una prueba de daño antes de confirmar la reserva de la información que fue materia del recurso de revisión, no obstante que a su juicio el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁵ establece que tal información debe ser considerada como reservada por "ministerio de ley"; es decir, sin necesidad de realizar una prueba de daño.

De este modo, para quienes suscribimos esta opinión no hay duda de que la controversia era improcedente, pues se interpuso como medio de defensa para combatir el sentido de una resolución del INAI en materia de transparencia y acceso a la información pública, que la Constitución califica como vinculatoria, definitiva e inatacable para los sujetos obligados, como lo es el IFT.

⁴ El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un sujeto obligado en términos del artículo 6o. constitucional, por tratarse de un órgano autónomo conforme a los artículos 28, párrafo quince, de la Constitución General, y 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁵ "Artículo 30. Fuera de las audiencias previstas en los procedimientos establecidos en esta ley, los comisionados podrán tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes regulados por el Instituto, únicamente mediante entrevista.

"Para tal efecto, deberá convocarse a todos los comisionados, pero la entrevista podrá celebrarse con la presencia de uno solo de ellos.

"...

"Las entrevistas serán grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, manteniéndose como información reservada, salvo para las otras partes en los procedimientos seguidos en forma de juicio, los demás comisionados, el titular del Órgano Interno de Control y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de remoción de un comisionado. La grabación de cada entrevista deberá estar a disposición de los demás comisionados. Las entrevistas deberán realizarse en las instalaciones del instituto."



La única excepción a esta regla se actualiza cuando tales resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional, en cuyo caso el consejero jurídico del Ejecutivo Federal puede interponer recurso de revisión ante esta Suprema Corte.

En nuestra opinión, estimar lo contrario y considerar que la controversia constitucional es procedente en estos casos –como sostuvo la mayoría– frustra la finalidad del principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del órgano autónomo especializado en la materia contenido en el artículo 6o. constitucional en su naturaleza de *órgano límite* en esta materia, pues abre la puerta a que todos los sujetos obligados con legitimación para promover controversia constitucional en términos del artículo 105 constitucional impugnen por esta vía las resoluciones del INAI. Situación que, en última instancia, puede producir un retraso indebido en el cumplimiento de las resoluciones de dicho Instituto con las que se tutela el derecho de acceso a la información pública de las personas.

El hecho de que la controversia constitucional proceda entre órganos constitucionales autónomos no implica que a través de este medio puedan combatirse todo tipo de actos. Así por ejemplo, esta Suprema Corte ha sostenido que a través de la controversia constitucional no es posible combatir resoluciones jurisdiccionales;⁶ así como tampoco el ejercicio del derecho de veto de los Poderes Ejecutivos;⁷ o contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de éstos.⁸

⁶ Tesis 2a. CVII/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA"; y tesis P./J. 117/2000, de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES."

⁷ Tesis 1a. LXXXVI/2009, 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."

⁸ Tesis 2a. LIX/2006, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN AMPARO EN REVISIÓN."; tesis P. LXX/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE AMPARO, ASÍ COMO DE LOS ACTOS REALIZADOS EN SU EJECUCIÓN."; y tesis P./J. 77/98, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR ACTOS DERIVADOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO."



Como puede verse, a través de la interpretación, esta Corte ha encontrado que cierto tipo de actos no pueden ser impugnados a través de la controversia, porque escapan del ámbito de tutela propio de este medio de control. En este caso, no era necesario un ejercicio interpretativo: la propia Constitución lo establece.

Al permitir la procedencia de la controversia constitucional contra resoluciones del INAI en su carácter de órgano garante del derecho de acceso a la información, este medio de control se ha desnaturalizado, para hacer de él un recurso contra resoluciones del INAI, lo cual está expresamente prohibido por nuestra Constitución.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 2a. CVII/2009, 1a. LXXXVI/2009, 2a. LIX/2006, P. LXX/2004, P./J. 117/2000 y P./J. 77/98 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2777, con número de registro digital: 166464, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 849, con número de registro digital: 167282, Tomo XXIV, julio de 2006, página 827, con número de registro digital: 174757, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1119, con número de registro digital: 179957, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088, con número de registro digital: 190960 y Tomo VIII, diciembre de 1998, página 824, con número de registro digital: 195034, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 308/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 982, con número de registro digital: 29687.

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. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE PRECEPTOS TRANSITORIOS IMPUGNADOS, DERIVADO DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO QUE ESTABLECÍAN PARA QUE LOS RESPONSABLES EXPIDIERAN SUS AVISOS DE PRIVACIDAD, ASÍ COMO PARA QUE ESTABLECIERAN Y MANTUVIERAN LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES (ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 24 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: CECILIA ARMENGOL ALONSO.



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

SENTENCIA:

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 99/2017, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra del artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, publicada mediante decreto en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de julio de dos mil diecisiete.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. Presentación de la demanda. El dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, interpuso demanda de acción de inconstitucionalidad, en contra del artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, publicada mediante decreto en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de julio de dos mil diecisiete.¹

2. Preceptos violados. Se señalaron como preceptos violados los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, III, IV, VI, 17 y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del decreto de Reforma Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

3. Conceptos de invalidez. El instituto accionante expuso los siguientes razonamientos en su único concepto de invalidez.

a) Como primer argumento señala que derivado de las reformas constitucionales, que a partir del siete de febrero de dos mil catorce entraron en vigor la

¹ Acción de inconstitucionalidad 99/2017, fojas 1 a 18.



normativa en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, de lo cual es importante considerar los principios y bases sobre los que se sustenta el Sistema de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que conforme al numeral 6o., apartado A, de la Constitución se establecen, así como que de conformidad con la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional se estableció como facultad exclusiva la de legislar en materia de Protección de Datos Personales.

b) También señaló que de la promulgada Ley General en Materia de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (autoridades), publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, se fijó el nuevo parámetro de configuración normativa en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, que implica que el parámetro primordial y fundamental es la Constitución que contiene los principios y bases de la propia ley general, la que a su vez es el parámetro complementario que configura los principios y bases constitucionales, sobre los que se deben configurar normativamente el derecho de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados (autoridades) de los órdenes federal y locales. Y en un cuadro sinóptico el instituto actor señala los principios derivados de la ley general y el artículo en que se prevén.

c) Señala también, que por esa razón existen condiciones peculiares en la configuración estatal en materia de protección de datos personales, por lo cual las Legislaturas Locales al llevar a cabo su armonización, debieron cumplir con las condiciones de configuración relativas a considerar que la protección de datos personales se trata de un derecho humano, porque, incluso así ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2015, y que fue retomado en la diversa 87/2015.

d) Así también, sostiene que las Legislaturas debieron considerar que el régimen estatal no debe generar tratos desiguales en relación con el ejercicio del derecho ni en cuanto a las garantías para su protección (medios de impugnación); porque se debe considerar ante todo el principio de igualdad y no discriminación, así como que la libertad de configuración normativa es limitada, como también cumplir con las dimensiones de racionalidad del legislador.



e) Al respecto agrega que la armonización es una exigencia dirigida primordialmente al órgano responsable de expedir el texto normativo respectivo, y que no obstante el principio de armonización presenta cierto grado de ambigüedad, el camino que debe seguir consiste en los parámetros establecidos en la legislación, por tanto, el legislador debe distinguir entre los puntos de observancia obligatoria y por medio de la supletoriedad evitar repetir lo que ya está en la ley general cuando exista libertad de configuración normativa por el legislador local.

f) En tanto que, la libertad de configuración normativa es limitada, por lo que se debe cumplir con una racionalidad que, de acuerdo a la teoría de la legislación, opera en cinco dimensiones: la racionalidad pragmática, jurídico formal, teológica, ética, comunicativa y lingüística.

g) Luego en lo que llama el único concepto de invalidez el instituto actor, alega que el artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al ampliar, sin justificación las obligaciones de cumplimiento de la protección y ejercicio de los datos personales en contravención de los plazos establecidos y contemplados tanto en la Constitución como en la ley general.

h) Esto es, señala que la reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce, propugnó que el sistema previsto en el segundo párrafo del artículo 16, no sólo fuera reconocido plenamente como un derecho fundamental con eficacia horizontal y vertical, sino para garantizar su ejercicio en los tres niveles de gobierno, es decir, para que cualquier persona pudiese contar con una debida protección de datos personales en cualquier parte de la República con los mismos alcances, límites y efectos. Luego el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva debía expedir una ley general en Materia de Protección de Datos Personales en posesión de autoridades, la cual será obligatoria tanto a nivel estatal como federal y deberá replicarse en los referidos niveles de gobierno, es decir, constitucionalmente se previó que el mismo derecho fundamental sea garantizado y limitado de la misma manera; de ahí la obligación de las Legislaturas Locales de ceñir sus leyes a la mencionada ley general.



i) Entonces, dice la actora, que los artículos segundo y quinto transitorios del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, establecieron que tanto el Congreso de la Unión, debía emitir legislación en la materia, y las Legislaturas de los Estados ajustar su normativa conforme a éstas.

j) Así, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin dejar libertad configurativa a la Federación y a las entidades federativas, dispuso de plazos y términos para la entrada en vigor del Sistema de Protección de Datos Personales, esto es conforme al artículo transitorio séptimo de dicha ley general, el plazo para las Legislaturas Locales, era dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la ley general, **esto es el veintisiete de julio de dos mil dieciocho.**

k) Mientras que el Congreso de Baja California Sur, soslayando los Principios del Sistema de Protección de Datos Personales, así como la facultad exclusiva del Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-S, determinó en el artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, que la ley entraría en vigor a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la ley local, esto es, el dieciocho de enero de dos mil diecinueve, lo cual considera quebranta el principio de igualdad que otorga a las personas el derecho al trato igualitario no sólo con la aplicación de la ley, sino también con relación a su contenido.

l) Desfase en la entrada en vigor que el instituto actor indica produce un trato desigual y arbitrario para que las personas ejerciten su derecho de protección de datos personales, ya que por mandato constitucional el derecho fundamental de protección de datos personales debe ser regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno.

m) Alega también que la ampliación de los términos y plazos dispuestos en el artículo tercero transitorio de la ley impugnada, no se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pudieran considerarse proporcionales, ya que genera una distinción en el ejercicio pleno de los datos personales en Baja California Sur, respecto de otras entidades federativas y la Federación.



n) Máxime que la finalidad del Poder Reformador fue evitar que se genere un sistema complejo en el que cada entidad federativa definiera y regulara de manera diversa los derechos humanos, generando de esta manera una incertidumbre jurídica respecto a los requisitos y alcances a los que se sujeta el ejercicio y límites de los derechos humanos.

4. **Admisión y trámite.** En relación con la instrucción del asunto, destaca que recibida la acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente 99/2017, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.²

5. El dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Baja California Sur, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo, requirió al Poder Legislativo de Baja California Sur de enviar copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y, a su vez, requirió al Poder Ejecutivo a exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó aquél. Por último, ordenó dar vista al procurador general de la República para la formulación del pedimento correspondiente.³

6. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur.** A través de escrito recibido el veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete, el subsecretario de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Baja California Sur, dio contestación a la demanda y expresó los siguientes razonamientos:

a) Es cierto que el artículo tercero transitorio, cuya invalidez se reclama, establece que la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos

² Ibíd. Foja 26.

³ Ibíd. Fojas 27 a 29.



Obligados para el Estado de Baja California Sur, entrará en vigor a los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor (sic).

b) No le asiste razón a la promovente en tanto el transitorio que combate no contraviene una disposición constitucional, ni mucho menos limita la protección de datos personales, y de forma contraria se encuentra plenamente justificado.

8. Informe del Poder Legislativo. El Poder Legislativo de la entidad, a través del oficial mayor de la XIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Baja California Sur, por escrito recibido el nueve de octubre de dos mil diecisiete, rindió informe argumentando lo que se detalla enseguida.

a) Refiere que como se advierte de la propia ley impugnada, esto es la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, se encuentra en vigor desde el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, esto es desde el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, y por lo que hace a los transitorios segundo y cuarto, establecen una transitoriedad que permite el ejercicio de los derechos contenidos en la ley y defensa ante el organismo garante, así las cosas no es necesario realizar un estudio a profundidad para concluir que lo expresado por el accionante resulta infundado.

b) Considera que de los numerales 116, fracción VIII, y 124 de la Constitución Federal, se conceptualiza y delimita el alcance de las leyes generales a la emisión de bases, principios generales y procedimientos del ejercicio, lo cual se vincula con un concepto moderno de lo que es una ley general, luego la base de configuración normativa es la que se debe observar, sin embargo, existen otros aspectos que las legislaciones estatales de forma racional tienen la imperiosa necesidad de ajustar de forma razonable, con base, precisamente, en los principios de razonabilidad legislativa, así sostiene que la Legislatura de Baja California Sur, ha considerado un plazo de hasta dieciocho meses para que los sujetos obligados correspondientes tramiten, expidan o modifiquen su normativa interna, lo que atiende. Una realidad local y dicho plazo fue el que se consideró suficiente para cumplir con ese objetivo.

c) Y por último, alega que no existe una disposición normativa transitoria que señale o indique que el ejercicio de los derechos contenidos en la ley se encontrará sujeto a la adecuación de la normatividad de los sujetos obligados;



los cuales en tanto realizan este ejercicio tendrán que observar lo dispuesto por la ley y los lineamientos que al efecto emita el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California Sur.

9. Opinión de la Procuraduría General de la República. El ocho de noviembre de dos mil diecisiete, el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República presentó un escrito, ante la falta del titular de la institución, en el que compareció al medio de control de constitucionalidad.⁴ Y en el mismo, expresó su opinión con base en el marco constitucional del cual consideró que efectivamente la emisión del artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales, en Posesión de Sujetos Obligados de Baja California Sur, que se impugna, efectivamente, modificó los plazos para la entrada en vigencia del ejercicio del derecho a la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, pues extendió a seis meses más la exigencia que el Congreso de la Unión estableció para que los sujetos obligados tramiten, expidan o modifiquen su normatividad interna.

10. Lo que considera también violenta el principio de igualdad, ya que hace una diferencia injustificada entre los ciudadanos del Estado de Baja California Sur respecto de otras entidades federativas y la Federación, en tanto que, al ampliar el plazo previsto en la ley general que los sujetos obligados, tramiten, expidan o modifiquen su normatividad interna, restringe sin justificación la efectiva protección de los datos personales. Máxime que la ampliación del plazo no descansa en una base objetiva ni razonable.

11. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de uno de diciembre de dos mil diecisiete, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de confor-

⁴ Ibid. Fojas 349 a 371.



midad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la comisión accionante plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y el artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur.

III. Precisión de la norma reclamada

13. De acuerdo al escrito inicial de demanda, este Tribunal Pleno advierte que **la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la regularidad constitucional** del artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el diecisiete de julio de dos mil diecisiete.

14. Para mayor claridad, se transcribe el texto íntegro del artículo impugnado:

"TERCERO. Los sujetos obligados correspondientes **deberán tramitar, expedir o modificar** su normatividad interna, **en caso de ser necesario y para el cumplimiento del objeto de esta Ley**, a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."

15. Ahora, cabe precisar que el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribe a que se analice, la regularidad constitucional del artículo tercero transitorio de la ley citada que amplía por seis meses más, a diferencia del parámetro constitucional, a los sujetos obligados del Estado de Baja California Sur, las adecuaciones y modificaciones a su normativa interna, en materia de protección de datos personales.

IV. Oportunidad

16. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federa⁵ (de ahora en adelante

⁵ "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



"Ley Reglamentaria de la Materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Asimismo, se ha afirmado que, para efectos de calificar dicha oportunidad, es necesario que la norma publicada objetada sea producto, a su vez, de un nuevo acto legislativo.⁶

17. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, en el caso, se cumple con este requisito procesal. Ello, pues se combate el artículo tercero transitorio del Decreto 2461, publicado en el Periódico Oficial de Baja California Sur el lunes diecisiete de julio de dos mil diecisiete, que contiene la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, y dado que el plazo para cuestionarlo corrió del dieciocho de julio de dos mil diecisiete al dieciséis de agosto siguiente, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, justamente,

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."

⁶. Guarda aplicación el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, aprobada por unanimidad de diez votos el dieciséis de marzo de dos mil cuatro, que se refleja en la tesis P./J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con número de registro digital: 181625, de rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA INTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquella. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad."



presentó la demanda en la Oficina de Certificación y Correspondencia el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete.

V. Legitimación

18. Los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen que el organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución Federal, está facultado para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, actuando a través de su legítimo representante.

19. Al respecto, en el asunto que nos ocupa, quien interpuso la acción fue el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por medio de su director general, quien de acuerdo a los artículos 21, fracción VI, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien promueve, tiene la facultad de representar legalmente a dicho instituto nacional.

20. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

21. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad al ser de orden público son de estudio preferente, resulta necesario que este Tribunal Pleno se pronuncie de oficio sobre el motivo de improcedencia que se advierte para analizar el fondo de los conceptos de invalidez propuestos por la accionante en contra del artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur.



22. Y para ello resulta necesario precisar que este Tribunal Pleno ha diferenciado la actualización de la cesación de efectos de una norma transitoria impugnada vía acción de inconstitucionalidad como causa de improcedencia de su estudio en términos de la fracción V del artículo 19,⁷ en relación con el diverso 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia, que refiere a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

23. Análisis en el que este Tribunal Pleno distingue la función y tipo de los artículos transitorios de una ley, en tanto que se han advertido casos en los que las normas transitorias establecen no sólo una función o política legislativa, es decir, de mecanismo de transición a la norma general que integran, sino una disposición propiamente sustantiva al establecer una obligación concreta que dota de competencia materialmente legislativa a algún ente para emitir normas generales, por lo que el transitorio en cuestión tiene por sí mismo una función sustantiva al obligar a un ente público a emitir normas generales, caso en el cual se ha sostenido que de corroborarse subsiste una omisión de legislar esa norma general, no es posible que por el transcurso de tiempo la norma transitoria cese en sus efectos, dado que al persistir la omisión de atender la obligación sustantiva que impone el transitorio persiste el objeto y finalidad del transitorio por lo que no se agotan sus efectos.

24. Razón primordial por la que este Pleno concluye que en el caso de los transitorios con una función sustantiva no se actualiza el supuesto de la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2008,⁸ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

⁸ Tesis: P./J. 8/2008, de rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de 'tránsito' que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se



CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", ya que no obstante el transcurso del tiempo o término del plazo establecido por la norma transitoria cuya función es dotar de competencia legislativa a algún ente para emitir normas generales que regulen las disposiciones de ley, de corroborarse que no se ha satisfecho la función legislativa que ordena el precepto transitorio impugnado, esto es, el acto de emitir la norma general; entonces bajo ese supuesto, no puede considerarse que se han agotado en su totalidad el contenido material del transitorio, porque de considerarlo cesado en sus efectos se validaría la persistencia de una omisión legislativa y, con ello, una afectación al interés y orden público de contar con esa norma general cuya competencia legislativa surgió con el contenido material del propio artículo transitorio.

25. De suerte que, es claro que ante ese tipo de normas transitorias cuyo contenido material dispone una función sustantiva de corroborarse que subsiste la omisión legislativa por el ente obligado, no obstante vencer el plazo para emitir la norma abstracta, general y pública, debe entrarse al estudio de fondo de los conceptos de invalidez propuestos en una acción de inconstitucionalidad en contra de ese transitorio a fin de que su posible invalidez no altere la regularidad constitucional que en ese caso se traduce, precisamente, en la omisión de emitir ese acto normativo, y así de resultar en una invalidez los efectos de la acción de inconstitucionalidad motivan que se obligue al ente público dotado de la competencia legislativa a emitir la norma general que se impone sustantivamente en la norma transitoria, lo que garantiza la efectividad del medio de control constitucional a la par de evitar que con una declaratoria de incons-

emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley citada.", Novena Época. Registro digital: 170414. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, materia constitucional, página 1111.



titudinalidad del transitorio persista injustificadamente una omisión legislativa que cause daños a la regularidad constitucional de la norma analizada.

26. Razonamiento primordial por el cual este Tribunal Pleno determinó en las diversas acciones de inconstitucionalidad 158/2017,⁹ 102/2017,¹⁰ 100/2017¹¹ y 107/2017,¹² que no se actualizaba la causa de improcedencia de cesación de

⁹ Fallada en sesión de este Tribunal Pleno del veinticinco de abril de dos mil diecinueve, en la que se entró al análisis del artículo cuarto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, al corroborarse que no se actualiza la cesación de efectos, porque de dicho transitorio no se ha satisfecho el contenido material que ordenan los preceptos transitorios impugnados, puesto que el instituto garante local de Michoacán no emitió los lineamientos a que se refiere la ley general de la materia.

¹⁰ Fallada en sesión de este Tribunal Pleno de seis de mayo de dos mil diecinueve, en la que se desestimó la causal de improcedencia relativa de la cesación de efectos respecto del artículo quinto transitorio de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, en la que se razonó que si bien a la fecha ya transcurrió el plazo de un año que como límite se dio para que el Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, expida los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones a que refiere la propia ley, en la hipótesis normativa del transitorio, el simple transcurso del tiempo no ha agotado los supuestos que prevé al no haber cumplido con el objetivo de esa disposición y subsistir la correlativa obligación prevista en el artículo quinto transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en que los organismos garantes deben emitir los lineamientos a que se refiere dicha ley general y publicarlos en sus Gacetas o Periódicos Oficiales Locales a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor de esa ley general, esto es a partir del veintiséis de enero de dos mil diecisiete.

¹¹ Fallada en sesión del Tribunal Pleno de once de junio de dos mil diecinueve, que se entró al estudio del quinto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, que prevé que el instituto estatal deberá expedir los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las diversas materias a que se refiere esa ley, dentro de un año siguiente a su entrada en vigor, lo cual se estimó contrario al quinto transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que dispuso que los organismos garantes locales emitieran los lineamientos a que se refiere la ley y los publicaran en los medios de difusión respectivos, antes del veintisiete de enero de dos mil dieciocho.

¹² Fallada en sesión de seis de mayo de dos mil diecinueve, en la que el Tribunal Pleno por mayoría determinó que no se actualizaba la cesación de efectos respecto del artículo quinto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, en tanto era patente que el instituto garante local no había emitido los lineamientos que ordenaba da la disposición sustantiva del transitorio, no obstante que hubiera fenecido el plazo otorgado para ello, y en el estudio de fondo se invalidó la porción normativa referente al plazo no armonizado con el relativo al que impone la ley general de la materia, pero subsistiendo el resto del artículo transitorio que impone la obligación de emitir lineamientos, parámetros y criterios que de igual forma deben ser emitidos en el ámbito local.



efectos en la impugnación de aquellos artículos transitorios que en las leyes locales de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados ampliaron el plazo para que los organismos garantes locales en materia de protección de datos personales, transparencia y acceso a la información emitieran los lineamientos para hacer efectivas las disposiciones de ley, destacando que, en esos casos, los transitorios disponían una función sustancial que dotaba de competencia materialmente legislativa a los institutos garantes locales para que emitieran lineamientos los cuales, de acuerdo a los estándares de la ley general debían publicarse en el Periódico o Gaceta Oficial de cada entidad, dentro de un plazo que no era armonizado con el determinado por el legislador federal en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, lo que motivó su impugnación por ampliar injustificada-mente esa obligación legislativa de los órganos garantes locales.

27. Luego, este Tribunal Pleno advirtió que no obstante al momento en que se resolvió el medio de impugnación constitucional ya había fenecido el plazo para la emisión del acto legislativo –lineamientos– por parte del órgano garante local, no se actualizaba la causa de improcedencia correspondiente a la cesación de efectos, porque cabía el análisis de fondo de la norma transitoria de función sustantiva, a fin de conminar al órgano garante a la emisión de las normas generales de acuerdo al contenido y función del transitorio en cuestión.

28. Resaltando en dicho razonamiento que este Tribunal Pleno corroboró que aún subsistía la correlativa obligación prevista en el artículo quinto transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados,¹³ en que los organismos garantes locales emitan los lineamientos a que se refiere dicha ley general y publicarlos en sus Gacetas o Periódicos Oficiales Locales a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor de esa ley general, esto es a partir del veintiséis de enero de dos mil diecisiete.¹⁴

¹³ "Quinto. El instituto y los organismos garantes deberán emitir los lineamientos a que se refiere esta ley y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación, o en sus Gacetas o Periódicos Oficiales Locales, respectivamente, a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

¹⁴ A diferencia de lo fallado en la diversa acción de inconstitucionalidad 128/2017, fallada en sesión el día veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, en la que se determinó que sí debía sobreseerse



29. De esa manera, este Tribunal Pleno concluyó que no cesaron los efectos de los transitorios que previeron distintos plazos para la emisión de lineamientos por los diversos organismos garantes locales, en tanto que al disponer una función sustantiva y al corroborar no se había satisfecho su contenido material, subsistía una omisión legislativa y de allí la obligación de emitir esos lineamientos que como normas generales dotarían de eficacia el actuar del organismo garante local en la materia.

30. Mismo caso de lo fallado en la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2016,¹⁵ en la que se determinó que no había cesado en sus efectos el artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo,¹⁶ que estableció la facultad del Poder Ejecutivo estatal para expedir el reglamento de la misma, en un determinado plazo, en tanto que del contenido y función de dicho transitorio se establecía una facultad susceptible de producir efectos en el futuro y, por ende, correspondía entrar al análisis del concepto de invalidez formulado por el instituto promovente, aun si el plazo que el propio artículo establecía para la expedición del reglamento, ya transcurrió.

31. Y respecto a la diferente apreciación de la causal de improcedencia relativa a la cesación de efectos, el Tribunal Pleno puntualizó que los artículos transitorios pueden cumplir con distintas funciones; hay un primer tipo de función estrictamente relacionada con el engranaje de una política legislativa, consistente en determinar el ámbito de validez temporal de la norma publicada –la

respecto del artículo quinto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas, al corroborar que los lineamientos a expedir que refería el transitorio ya habían sido emitidos por el órgano garante local e incluso ya estaban en vigor.

¹⁵ Fallado en sesión de veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, de este Tribunal Pleno por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio octavo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

¹⁶ "OCTAVO. El Ejecutivo del Estado expedirá el Reglamento de esta ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor."



entrada en vigor de la misma– o el de otras normas en el ordenamiento –su derogación–. Entonces, por la naturaleza de la función, estos artículos transitorios son temporales y se considera que sus efectos cesan, una vez que se cumple lo que éstos disponen.

32. Por otro lado, existen artículos transitorios que no se ciñen a la tipología clásica de un artículo transitorio antes descrita, tal es el caso de los transitorios analizados en las acciones de inconstitucionalidad 158/2017, 102/2017, 100/2017 y 107/2017, pues en vez de cumplir con una función relacionada con la política legislativa, esto es la mecánica de transición de la norma general en sí misma, tienen una función sustantiva. Ya sea que a través de ellos se asigne una competencia precisa para emitir normas generales o que se desarrollen bases sustantivas que condicionen la regulación normativa que la autoridad emitirá en el futuro, lo que provoca que estos artículos tienen un carácter complejo y por su identidad con el cuerpo del texto normativo, requieren de un tratamiento diferenciado por parte del juzgador. Luego, al cumplir con una función sustantiva, estos artículos transitorios deben ser estudiados como cualquier artículo integrante del cuerpo normativo, sin importar su denominación o su ubicación y en específico sin atender al plazo que señalen para la emisión de normas o lineamientos.

33. De esta forma, ante la existencia de estas dos categorías de funciones desarrolladas por los artículos transitorios –la estrictamente relacionada con la política legislativa y la sustantiva–, se afirmó que el juzgador debe identificar el objeto y función del transitorio y a partir de ahí, modular su tratamiento. En ese sentido, se estableció un criterio de configuración de la causal de improcedencia relativa a la cesación de efectos mediante una interpretación funcional que obedece al contenido de los transitorios impugnados.

34. Resalta para el estudio que aquí nos ocupa, que en el análisis de la causa de improcedencia de cesación de efectos con base en la diferenciación de análisis por la función de los artículos transitorios, este Tribunal Pleno en el estudio de las diversas acciones de inconstitucionalidad en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados de diversas leyes locales, distinguió así de los transitorios con una función sustantiva de aquellos relacionados con la política legislativa, ya que no obligaban a emitir normas de



carácter general, sino sólo establecer mecanismos de transición para aplazar o prolongar en el tiempo el cumplimiento a las disposiciones de la norma local de la cual regulan su transición a la esfera jurídica de los involucrados.

35. En suma, ante el criterio de este Tribunal Pleno que advierte dos tipos de transitorios: los que disponen una función sustantiva y los transitorios que disponen una función de política legislativa y reguladora del mecanismo de transición, se concluye que en la presente acción de inconstitucionalidad se está ante la impugnación de un transitorio cuya función es de política legislativa y reguladora del mecanismo de transición de la ley local impugnada.

36. En efecto, a fin de ilustrar el tratamiento de los transitorios que cumplen una función de mera política legislativa al regular la transición y aplazamiento a las disposiciones de ley, se tiene que este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 112/2017,¹⁷ en la que analizó –entre otras cuestiones– la cesación de efectos de los artículos transitorios quinto¹⁸ y sexto¹⁹ de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, se concluyó que respecto a esos transitorios quinto y sexto sí se actualizaba la cesación de efectos, porque del contenido material a esos artículos transitorios se advertía una función de política legislativa y no una función sustantiva, al simplemente ampliar el plazo para cumplir con diversas obligaciones de la ley aludida a cargo de los sujetos obligados –expedir avisos de privacidad, establecer medidas de seguridad, entre otras–.

¹⁷ Fallada en sesión de veintinueve de abril de dos mil diecinueve, del Tribunal Pleno por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones diferentes, Aguilar Morales por las consideraciones especiales de este asunto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a la procedencia, consistente, por una parte, en sobreseer respecto de los artículos transitorios quinto y sexto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa y, por otra parte, en desestima la causa de improcedencia hecha valer por el Congreso del Estado de Sinaloa. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

¹⁸ "Quinto. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de ésta."

¹⁹ "Sexto. Los responsables deberán observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de ésta."



37. Por lo que, al corroborarse que por el simple transcurso del tiempo se agotó el plazo por el cual se amplió el esquema que postergó el cumplimiento de obligaciones, entonces sí se actualizaba la cesación de efectos de los transitorios, porque la función para la cual fueron redactados agotó en su totalidad el supuesto que previó, esto es: el aplazamiento al cumplimiento de obligaciones de ley.

38. Misma conclusión a la que arribó este Tribunal Pleno en el análisis de los artículos tercero²⁰ y cuarto²¹ transitorios de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, analizados en la acción de inconstitucionalidad 102/2017,²² cuyo contenido y función refirió también al aplazamiento del periodo para el cumplimiento de las obligaciones de ley a cargo de los sujetos obligados, que al corroborarse que el plazo de gracia otorgado por el legislador local, había transcurrido, se llegó a la convicción que el simple transcurso del tiempo agotó los supuestos de los transitorios referidos y, por ende, cesaron los efectos del mismo, provocando el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad formulada en contra de esos transitorios.

39. Lo que también ocurrió en el análisis de la misma causa de improcedencia que prevé la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, de los artículos tercero²³ y cuarto²⁴ transitorios de la Ley de Protección de

²⁰ "Tercero. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de ésta."

²¹ "Cuarto. Los responsables deberán observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de ésta."

²² Fallada en sesión de seis de mayo de dos mil diecinueve, de este Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las cuestiones de improcedencia, en su parte primera, consistente en sobreseer respecto de los artículos transitorios tercero y cuarto de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

²³ "Tercero. Avisos de privacidad

"Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de esta ley."

²⁴ "Cuarto. Implementación



Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, al fallar la acción de inconstitucionalidad 100/2017,²⁵ cuyo contenido material reveló que esos transitorios aludían a una función de política legislativa relativa a la postergación del plazo para que los sujetos obligados expidieran los avisos de privacidad a que alude la ley, así como a la implementación de diversas acciones y cumplimiento en general de todos los deberes derivados de la ley, lo que ocasionó que al fenecer el plazo otorgado por el legislador local para la adecuación de los actos de los sujetos obligados, la norma transitoria agotó en su totalidad la finalidad para la que fue redactada y, por ende, cesó en sus efectos ocasionado el sobreseimiento de la acción interpuesta por lo que hace a dichos transitorios.

40. Misma conclusión a la que se arribó al fallar la acción de inconstitucionalidad 128/2017,²⁶ en la que se estimó que estaba actualizada la cesación de efectos de los artículos tercero²⁷ y cuarto²⁸ transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas, dado que la función de estos artículos está estrictamente relacionada con la

"Los responsables deberán observar la implementación de medidas de seguridad y, en general, el cumplimiento de los deberes, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este decreto."

²⁵ Fallada en la sesión de once de junio de dos mil diecinueve, de este Tribunal Pleno en la que se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio quinto, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio quinto, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos transitorios tercero y cuarto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

²⁶ Fallada en sesión de veintitrés de mayo de dos mil diecinueve del Pleno se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos transitorios tercero y cuarto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

²⁷ "Artículo tercero. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar doce meses después de la entrada en vigor de ésta."

²⁸ "Artículo cuarto. Los responsables deberán observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de ésta."



puesta en marcha de una política legislativa, pues los dos preceptos impugnados disponen los plazos y términos para el cumplimiento de obligaciones previstas por la propia Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas, por lo que actúan como disposiciones accesorias a lo ya previsto por el cuerpo normativo.

41. Y del mismo modo razonó este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 107/2017,²⁹ en la que se determinó sobreseer la acción por lo que hace al combate de los artículos sexto³⁰ y séptimo³¹ transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado, el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, en virtud de que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los artículos 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque al haberse agotado el plazo de los transitorios cuyo propósito es darles a los sujetos responsables un margen apropiado para dar cumplimiento a las obligaciones de ley se ha agotado en su totalidad la finalidad y materia del artículo transitorio.

42. Todo lo cual revela que en el caso que aquí se analiza se impugna un artículo transitorio con una función que corresponde a una política legislativa relativa a la postergación del cumplimiento de obligaciones de ley, en tanto se trata del artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales

²⁹ Fallada en sesión de seis de mayo de dos mil diecinueve del Pleno, en la que se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio quinto, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio quinto, Medina Mora I. por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio quinto, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos transitorios sexto y séptimo de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

³⁰ "Sexto. Los sujetos responsables deberán observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de la presente reforma."

³¹ "Séptimo. Los sujetos responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de este decreto."



en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, y, en consecuencia, se actualiza la causa de improcedencia a la que alude la fracción V del artículo 19, en relación con el diverso numeral 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

43. Cesación de efectos que se actualiza al advertir que el artículo tercero transitorio que se impugna, tiene una función de política legislativa al aplazar el cumplimiento de las obligaciones de ley local en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados del Estado de Baja California Sur, en tanto establece que los sujetos obligados deberán tramitar, expedir y/o modificar su normatividad interna dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, sólo en el caso de ser necesario y con el objeto de cumplir las obligaciones de ley, según se lee del precepto transitorio de forma textual:

"TERCERO. Los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna, en caso de ser necesario y para el cumplimiento del objeto de esta ley, a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."

44. En efecto, se advierte de la lectura textual a dicho transitorio que dispone otorgar un plazo de dieciocho meses a los sujetos obligados, para que adecuen –tramiten, expidan o modifiquen– su normativa interna, sólo en el caso de ser necesario y resaltando que ello es con el único fin de cumplir con el objeto de la ley, de lo cual destaca que el objeto y función del transitorio no se dirige a dotar de una competencia legislativa a los sujetos obligados para emitir normas generales, sino a que efectúen acciones de auto-regulación para cumplir con los deberes que impone la ley local en materia de protección de datos personales.

45. De ahí que el transitorio no establece una función sustantiva,³² sino una función de política legislativa destinada a regular la transición del nuevo siste-

³² Lo que sí pasaba con los artículos transitorios que refieren en concreto a la obligación de los institutos garantes locales en materia de transparencia y acceso a la información para emitir lineamientos que como normas de carácter general deben publicarse en el Periódico o Gaceta Oficial Local.



ma armonizado de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, con el objeto de que estos sujetos tengan la oportunidad de dar curso y realizar las acciones internas necesarias a fin de compaginar el cumplimiento en general a las obligaciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur.

46. Función de política legislativa que trata el objeto del transitorio impugnado con el fin de implementar la transición del esquema de obligaciones de la ley, lo cual se corrobora del contenido mismo de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, primeramente, porque determina en el cuarto párrafo del artículo 1 que:

"...Son sujetos obligados por esta ley, en el ámbito estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Ayuntamientos, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos."

47. Consecuentemente, las obligaciones que deben acatar los sujetos que se describen por el párrafo cuarto del artículo 1 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, se refiere a atender a los principios y deberes que se determinan en el título segundo de la ley, los cuales para mayor claridad de la presente determinación consisten en:

De los Principios

"Artículo 10. En el ejercicio, tramitación e interpretación de la presente ley y demás normatividad aplicable, los responsables y el instituto deberán atender a los principios señalados en la presente sección.

"El responsable deberá observar los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales."



"Artículo 11. El principio de licitud implica que todo tratamiento de datos personales por parte del responsable deberá sujetarse a las facultades o atribuciones que la normatividad aplicable le confiera."

"Artículo 12. En atención al principio de finalidad, todo tratamiento de datos personales que efectúe el responsable deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera. Por lo anterior, el responsable no podrá usar los datos para finalidades incompatibles con aquellas para las cuales se recabaron. Asimismo, sólo podrán ser objeto de tratamiento los datos que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad para la que se obtuvieron.

"El responsable podrá tratar datos personales para finalidades distintas a aquellas establecidas en el aviso de privacidad, siempre y cuando cuente con atribuciones conferidas en la ley y medie el consentimiento del titular, salvo que sea una persona reportada como desaparecida, en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia."

"Artículo 13. El principio de lealtad significa que el responsable no deberá obtener y tratar datos personales, a través de medios engañosos o fraudulentos, privilegiando la protección de los intereses del titular y la expectativa razonable de privacidad.

"En todo tratamiento de datos personales, se presume que existe la expectativa razonable de privacidad, entendida como la confianza que deposita cualquier persona en el responsable, respecto de que los datos personales proporcionados serán tratados conforme a los términos establecidos por esta ley."

"Artículo 14. El consentimiento de los titulares es necesario para el tratamiento de sus datos. Cuando los datos personales se obtengan personalmente o de manera directa de su titular y no se actualicen algunas de las causales de excepción previstas en el artículo 16 de la presente ley, el responsable deberá contar con el consentimiento previo del titular para el tratamiento de los datos personales, el cual deberá otorgarse de forma:



"I. Libre: Sin que medie error, mala fe, violencia o dolo que puedan afectar la manifestación de voluntad del titular;

"II. Específica: Referida a finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas que justifiquen el tratamiento; e,

"III. Informada: Que el titular tenga conocimiento del aviso de privacidad previo al tratamiento a que serán sometidos sus datos personales.

"En la obtención del consentimiento de menores de edad o de personas que se encuentren en estado de interdicción o incapacidad declarada conforme a la ley, se estará a lo dispuesto en las reglas de representación previstas en la legislación civil correspondiente."

"Artículo 15. El consentimiento podrá manifestarse de forma expresa o tácita. Se deberá entender que el consentimiento es expreso, cuando la voluntad del titular se manifieste verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos, signos inequívocos o por cualquier otra tecnología.

"El consentimiento es tácito, cuando habiéndose puesto a disposición del titular el aviso de privacidad, éste no manifieste su voluntad en sentido contrario.

"Por regla general será válido el consentimiento tácito, salvo que la ley o las disposiciones aplicables exijan que la voluntad del titular se manifieste expresamente.

"Tratándose de datos personales sensibles, el responsable deberá obtener el consentimiento expreso y por escrito del titular para su tratamiento, a través de su firma autógrafa, firma electrónica o cualquier mecanismo de autenticación que al efecto se establezca, salvo en los casos previstos en el artículo 16 de esta ley."

"Artículo 16. El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales en los siguientes casos:



"I. Cuando una ley prevea el tratamiento de los datos personales, debiendo dichos supuestos ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley, en ningún caso, podrán contravenirla;

"II. Cuando exista una orden judicial, resolución o mandato fundado y motivado de autoridad competente;

"III. Para el reconocimiento o defensa de derechos del titular ante autoridad competente;

"IV. Cuando los datos personales se requieran para ejercer un derecho o cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable;

"V. Cuando exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes;

"VI. Cuando los datos personales sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, (sic) la prestación de asistencia sanitaria;

"VII. Cuando los datos personales figuren en fuentes de acceso público;

"VIII. Cuando los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación, o

"IX. Cuando el titular de los datos personales sea una persona reportada como desaparecida en los términos de la ley en la materia."

"Artículo 17. En atención al **principio de calidad**, el responsable deberá adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, a fin de que no se altere la veracidad de éstos.

"Se presume que se cumple con la calidad en los datos personales cuando éstos son proporcionados directamente por el titular y hasta que éste no manifieste y acredite lo contrario.



"Cuando los datos personales no fueron obtenidos directamente del titular, el responsable deberá adoptar medidas razonables para que éstos respondan al principio de calidad, de acuerdo con el tipo de datos personales y las condiciones de su tratamiento."

"Artículo 18. Cuando los datos personales hayan dejado de ser necesarios para el cumplimiento de las finalidades previstas en el aviso de privacidad y que motivaron su tratamiento conforme a las disposiciones que resulten aplicables, deberán ser suprimidos, previo bloqueo en su caso, y una vez que concluya el plazo de conservación de los mismos.

"Los plazos de conservación de los datos personales no deberán exceder aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades que justificaron su tratamiento, y deberán atender a las disposiciones aplicables en la materia de que se trate y considerar los aspectos administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos de los datos personales."

"Artículo 19. El responsable deberá establecer y documentar los procedimientos para la conservación y, en su caso, bloqueo y supresión de los datos personales que lleve a cabo, en los cuales se incluyan los periodos de conservación de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior de la presente ley.

"En los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, el responsable deberá incluir mecanismos que le permitan cumplir con los plazos fijados para la supresión de los datos personales, así como para realizar una revisión periódica sobre la pertinencia de la conservación de los datos personales que obran en sus archivos."

"Artículo 20. El **principio de proporcionalidad** implica que el responsable sólo deberá tratar los datos personales que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad que justifica su tratamiento.

"El responsable deberá realizar los esfuerzos necesarios para que los datos personales tratados sean los mínimos necesarios de acuerdo con la finalidad del tratamiento que tenga lugar."



"Artículo 21. En atención al **principio de información**, el responsable deberá informar al titular, a través del aviso de privacidad, la existencia y características principales del tratamiento al que serán sometidos sus datos personales, a fin de que pueda tomar decisiones informadas al respecto. El aviso de privacidad deberá caracterizarse por tener lenguaje sencillo, con información necesaria, redactado en lenguaje claro y comprensible y con una estructura que facilite su entendimiento.

"El aviso de privacidad tiene como objeto informar a los titulares de los datos que se recaban y con qué fines. Por regla general, el aviso de privacidad deberá ser difundido por los medios electrónicos y físicos con que cuente el responsable.

"Cuando los datos personales sean obtenidos directamente del titular, el responsable deberá proporcionar de manera previa a su tratamiento, el aviso simplificado. Cuando los datos personales sean obtenidos de manera indirecta del titular, el responsable deberá tener disponible públicamente de manera electrónica el aviso de privacidad y, de ser posible, darlo a conocer en el primer contacto que tenga con el titular.

"Cuando resulte imposible dar a conocer al titular el aviso de privacidad, de manera directa o ello exija esfuerzos desproporcionados, el responsable podrá instrumentar medidas compensatorias de comunicación masiva de acuerdo con los criterios que para tal efecto emita el Sistema Nacional."

"Artículo 22. El aviso de privacidad a que se refiere el artículo 3, fracción II de esta ley, se pondrá a disposición del titular por regla general, previo al tratamiento de sus datos, en dos modalidades: simplificado e integral.

"El aviso simplificado deberá contener la siguiente información:

"I. La denominación del responsable;

"II. Las finalidades del tratamiento para las cuales se obtienen los datos personales, distinguiendo aquellas que requieran el consentimiento del titular;



"III. Cuando se realicen transferencias de datos personales que requieran consentimiento, se deberá informar:

"a) Las autoridades, poderes, entidades, órganos y organismos gubernamentales del Estado de Baja California Sur, estatales o municipales, o en su caso, de cualquiera de los tres órdenes de gobierno y las personas físicas o jurídicas a las que se transfieren los datos personales, y

"b) Las finalidades de estas transferencias;

"IV. Los mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias que requieren su consentimiento; y

"V. El sitio donde se podrá consultar el aviso de privacidad integral.

"La puesta a disposición del aviso de privacidad al que refiere este artículo no exime al responsable de su obligación de proveer los mecanismos para que el titular pueda conocer el contenido del aviso de privacidad al que se refiere el artículo siguiente.

"Los mecanismos y medios a los que se refiere la fracción IV de este artículo, deberán estar disponibles para que el titular pueda manifestar su negativa al tratamiento de sus datos personales para las finalidades o transferencias que requieran el consentimiento del titular, previo a que ocurra dicho tratamiento."

Artículo 23. El aviso de privacidad integral, además de lo dispuesto en las fracciones del artículo anterior, deberá contener, al menos, la siguiente información:

"I. El domicilio del responsable;

"II. Los datos personales que serán sometidos a tratamiento, identificando aquellos que son sensibles;

"III. El fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento;



"IV. Las finalidades del tratamiento para las cuales se obtienen los datos personales, distinguiendo aquellas que requieren el consentimiento del titular;

"V. Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos ARCO;

"VI. El domicilio de la Unidad de Transparencia; y

"VII. Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad."

"Artículo 24. En atención **al principio de responsabilidad**, el responsable **deberá implementar los mecanismos previstos** en el artículo 25 de la presente ley para acreditar el cumplimiento de los principios, deberes y obligaciones establecidos en la presente ley y rendir cuentas sobre el tratamiento de datos personales en su posesión al titular y al instituto. Para implementar dichos mecanismos, en lo que no se contraponga con la normativa mexicana, podrá valerse de estándares o mejores prácticas nacionales o internacionales."

"Artículo 25. Entre los mecanismos que deberá adoptar el responsable para cumplir con el principio de responsabilidad establecido en la presente ley están, al menos, los siguientes:

"I. Destinar recursos autorizados para tal fin para la instrumentación de programas y políticas de protección de datos personales;

"II. Elaborar políticas y programas de protección de datos personales, obligatorios y exigibles al interior de la organización del responsable;

"III. Poner en práctica un programa de capacitación y actualización del personal sobre las obligaciones y demás deberes en materia de protección de datos personales;

"IV. Revisar periódicamente las políticas y programas de seguridad de datos personales para determinar las modificaciones que se requieran;



"V. Establecer un sistema de supervisión y vigilancia interna y/o externa, incluyendo auditorías, para comprobar el cumplimiento de las políticas de protección de datos personales;

"VI. Establecer procedimientos para recibir y responder dudas y quejas de los titulares;

"VII. Diseñar, desarrollar e implementar sus políticas públicas, programas, servicios, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que implique el tratamiento de datos personales, de conformidad con las disposiciones previstas en la presente ley y las demás que resulten aplicables en la materia; y,

"VIII. Garantizar que sus políticas públicas, programas, servicios, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que implique el tratamiento de datos personales, cumplan con las obligaciones previstas en la presente ley y las demás que resulten aplicables en la materia."

"Capítulo II

"De los Deberes

"**Artículo 26.** Con independencia del tipo de sistema en el que se encuentren los datos personales o el tipo de tratamiento que se efectúe, el responsable deberá **establecer y mantener las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de los datos personales**, que permitan protegerlos contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad."

"**Artículo 27.** Las medidas de seguridad adoptadas por el responsable deberán considerar:

"I. El riesgo inherente a los datos personales tratados;

"II. La sensibilidad de los datos personales tratados;



"III. El desarrollo tecnológico;

"IV. Las posibles consecuencias de una vulneración para los titulares;

"V. Las transferencias de datos personales que se realicen;

"VI. El número de titulares;

"VII. Las vulneraciones previas ocurridas en los sistemas de tratamiento; y

"VIII. El riesgo por el valor potencial cuantitativo o cualitativo que pudieran tener los datos personales tratados para una tercera persona no autorizada para su posesión."

"Artículo 28. Para establecer y mantener las medidas de seguridad para la protección de los datos personales, el responsable deberá realizar, al menos, las siguientes actividades interrelacionadas:

"I. Crear políticas internas para la gestión y tratamiento de los datos personales, que tomen en cuenta el contexto en el que ocurren los tratamientos y el procedimiento íntegro del tratamiento de los datos personales, es decir, su obtención, uso y posterior supresión;

"II. Definir las funciones y obligaciones del personal involucrado en el tratamiento de datos personales;

"III. Elaborar un inventario de datos personales y de los sistemas de tratamiento;

"IV. Realizar un análisis de riesgo de los datos personales, considerando las amenazas y vulnerabilidades existentes para los datos personales y los recursos involucrados en su tratamiento, como pueden ser, de manera enunciativa más no limitativa, *hardware*, *software*, personal del responsable, entre otros;

"V. Realizar un análisis de brecha, comparando las medidas de seguridad existentes contra las faltantes en la organización del responsable;



"VI. Elaborar un plan de trabajo para la implementación de las medidas de seguridad faltantes, así como las medidas para el cumplimiento cotidiano de las políticas de gestión y tratamiento de los datos personales;

"VII. Monitorear y revisar de manera periódica las medidas de seguridad implementadas, así como las amenazas y vulneraciones a las que están sujetos los datos personales, y

"VIII. Diseñar y aplicar diferentes niveles de capacitación del personal bajo su mando, dependiendo de sus roles y responsabilidades respecto del tratamiento de los datos personales."

"Artículo 29. Las acciones relacionadas con las medidas de seguridad para el tratamiento de los datos personales **deberán estar documentadas y contenidas en un sistema de gestión.**

"Se entenderá por sistema de gestión al conjunto de elementos y actividades interrelacionadas para establecer, implementar, operar, monitorear, revisar, mantener y mejorar el tratamiento y seguridad de los datos personales, de conformidad con lo previsto en la presente ley y las demás disposiciones que le resulten aplicables en la materia."

"Artículo 30. De manera particular, el responsable deberá **elaborar un documento de seguridad** que contenga, al menos, lo siguiente:

"I. El inventario de datos personales y de los sistemas de tratamiento;

"II. Las funciones y obligaciones de las personas que traten datos personales;

"III. El análisis de riesgos;

"IV. El análisis de brecha;

"V. El plan de trabajo;



"VI. Los mecanismos de monitoreo y revisión de las medidas de seguridad; y

"VII. El programa general de capacitación."

"Artículo 31. El responsable deberá **actualizar el documento de seguridad** cuando ocurran los siguientes eventos:

"I. Se produzcan modificaciones sustanciales al tratamiento de datos personales que deriven en un cambio en el nivel de riesgo;

"II. Como resultado de un proceso de mejora continua, derivado del monitoreo y revisión del sistema de gestión;

"III. Como resultado de un proceso de mejora para mitigar el impacto de una vulneración ocurrida a la seguridad; y (sic)

"IV. Implementación de acciones correctivas y preventivas ante una vulneración de seguridad."

"Artículo 32. En caso de que ocurra una vulneración a la seguridad, el responsable **deberá analizar las causas por las cuales se presentó e implementar en su plan de trabajo las acciones preventivas y correctivas para adecuar las medidas de seguridad** y el tratamiento de los datos personales, si fuese el caso, a efecto de evitar que la vulneración se repita."

"Artículo 33. Además de las que señalen las leyes respectivas y la normatividad aplicable, se considerarán como vulneraciones de seguridad, en cualquier fase del tratamiento de datos, al menos, las siguientes:

"I. La pérdida o destrucción no autorizada;

"II. El robo, extravío o copia no autorizada;

"III. El uso, acceso o tratamiento no autorizado, o

"IV. El daño, la alteración o modificación no autorizada."



"**Artículo 34.** El responsable deberá llevar una bitácora de las vulneraciones a la seguridad en la que se describa ésta, la fecha en la que ocurrió, el motivo de ésta y las acciones correctivas implementadas de forma inmediata y definitiva."

"**Artículo 35.** El responsable **deberá informar sin dilación alguna al titular y al instituto** las vulneraciones que afecten de forma significativa los derechos patrimoniales o morales, en cuanto se confirme que ocurrió la vulneración y que el responsable haya empezado a tomar las acciones encaminadas a detonar un proceso de revisión exhaustiva (sic) de la magnitud de la afectación, a fin de que los titulares afectados puedan tomar las medidas correspondientes para la defensa de sus derechos."

"**Artículo 36.** El responsable **deberá informar al titular al menos lo siguiente:**

"I. La naturaleza del incidente;

"II. Los datos personales comprometidos;

"III. Las recomendaciones al titular acerca de las medidas que éste pueda adoptar para proteger sus intereses;

"IV. Las acciones correctivas realizadas de forma inmediata; y

"V. Los medios donde puede obtener más información al respecto."

"**Artículo 37.** El responsable **deberá establecer controles o mecanismos** que tengan por objeto que todas aquellas personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos personales, guarden confidencialidad respecto de éstos, obligación que subsistirá aún después de finalizar sus relaciones con el mismo.

"Lo anterior, sin menoscabo de lo establecido en las disposiciones de acceso a la información pública."



48. Preceptos del título segundo de la ley impugnada, de los que se desprende, en concreto, que las obligaciones de los sujetos obligados consisten en general en: adecuar en el ejercicio de sus atribuciones al principio de licitud para justificar el tratamiento de datos personales, al principio de finalidad justificando el uso de datos personales a la compatibilidad de las actividades para las cuales se recabaron, prohibiendo la utilización de datos personales para finalidades distintas de las que se justifiquen las atribuciones del sujeto obligado y del consentimiento del titular, lo cual también se relaciona con el principio de proporcionalidad en el tratamiento de datos personales –artículo 20 de la ley impugnada–; así como cumplir con el principio de lealtad, lo que le obliga a proteger la privacidad de los datos y, con ello, obligarse a siempre obtener el consentimiento del titular, salvo en los casos expresos de excepción.

49. Principios que debe observar todo sujeto obligado en términos de ley, lo que implica de acuerdo al artículo tercero transitorio que aquí se impugna, adecuar su normativa interna a fin de dar coherencia a la consecución de los fines y principios descritos, sin que ello implique de la necesidad de dotar de una facultad materialmente legislativa, sino sólo una política transicional del régimen de ley para cumplir en determinado plazo con los principios que norman el Sistema de Acceso a la Información, Transparencia y Protección de Datos Personales.

50. Además, se aprecia del contenido de la ley local de Baja California Sur en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, que los sujetos obligados en atención al principio de calidad deben adoptar medidas y adecuaciones de su normativa interna para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, y prescindir de la conservación de los mismos cuando no se justifique más su mantenimiento en bases de datos del sujeto obligado.

51. Y destaca que en términos del artículo 19 de la ley impugnada, los sujetos obligados deberán establecer y documentar los procedimientos con los cuales realicen los actos anteriores atendiendo al principio de calidad, esto es, conservar, bloquear o suprimir datos personales que obren en sus archivos. Precisamente, a lo que se refiere la acción mandatada en el artículo tercero



transitorio relativa a tramitar y expedir normativa interna para realizar estos procesos que garanticen la calidad en los resguardos de información.

52. Y destaca como una de las obligaciones más relevantes, que en atención al principio de información el responsable o sujeto obligado debe informar al titular a través del **aviso de privacidad** de las características principales del tratamiento de sus datos personales, esto es, los fines por los que se recaban.

53. También a fin de acreditar el cumplimiento a los principios, deberes y obligaciones de la ley en materia de protección de datos personales del Estado de Baja California Sur, los sujetos obligados deben implementar diversos mecanismos para rendir cuentas sobre el tratamiento de datos personales tanto al titular de la información como al instituto garante local.³³

54. Aunado que entre las obligaciones de ley, se exige el establecimiento de diversas **medidas de seguridad** de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de datos personales, a fin de evitar su pérdida, alteración, destrucción, uso indebido, acceso o tratamiento no autorizado; y, con ello, realizar diversas actividades interrelacionadas a la eficacia de las medidas de seguridad como el monitoreo periódico para la revisión de las medidas implementadas, lo que deberá estar documentado y contenido en un sistema de gestión a fin de elaborar un documento de seguridad en el que primordialmente se analicen los riesgos a fin de ir actualizando el documento y, con ello, implementar acciones correctivas y preventivas ante una vulneración de seguridad, nuevamente en referencia a la necesidad de modificar procedimientos y normativa interna para el cumplimiento del objeto de la ley.

55. De suerte que, de ocurrir una vulneración a la seguridad de la conservación de datos personales, se establece en la ley la obligación para que el sujeto obligado analice las causas y adecuar las medidas preventivas, llevar una bitácora que describa las vulneraciones a la seguridad y, especialmente, informar sin dilación alguna al titular de la información y al instituto garante; por lo

³³ Mecanismos de los que se enlistan algunos en el artículo 25 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur.



que también constituye una obligación de los sujetos obligados establecer controles o mecanismos de seguridad que tengan por objeto asegurar que todas las personas que intervengan en el proceso de recabar los datos guarden confidencialidad de los mismos.

56. Todo lo cual revela que el aplazamiento a las obligaciones de los sujetos obligados que refiere el artículo transitorio tercero impugnado consistente en postergar por otros seis meses el tramitar, expedir o modificar su normatividad interna, sólo en caso de ser necesario de acuerdo a la organización interna de cada sujeto obligado y con la única finalidad del cumplimiento del objeto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de Baja California Sur, consiste en un transitorio cuya función refiere a un mecanismo que actúa como disposición accesoria a lo ya previsto por el cuerpo normativo, esto es, a una mecánica transicional que se traduce en un transitorio cuya función es de política legislativa.

57. Ya que se corrobora que materialmente el alcance del transitorio consistió en prolongar la oportunidad de que los sujetos obligados adecuaran y crearan sus mecanismos, políticas, manuales de operación interna, tales como crear un aviso de privacidad con los requisitos de los artículos 22 y 23 de la ley, establecer medidas y sistemas de seguridad, planes de prevención, monitoreo periódico y coordinación entre sus áreas para cumplir con la generalidad de las obligaciones derivadas de los principios de licitud, finalidad, lealtad, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad que permean el sistema nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, sin que ello implique la necesidad de emitir normas de carácter general.

58. Entonces, es inconcuso que la naturaleza y función del artículo tercero transitorio que aquí se impugna, no difiere de la función de política legislativa que este Tribunal Pleno corroboró de los artículos transitorios quinto³⁴ y sexto³⁵ de

³⁴ "Quinto. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de ésta."

³⁵ "Sexto. Los responsables deberán observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de ésta."



la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa; así como los artículos tercero³⁶ y cuarto³⁷ transitorios de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero; artículos tercero³⁸ y cuarto³⁹ transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán; de los artículos tercero⁴⁰ y cuarto⁴¹ transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Chiapas; y de los artículos sexto⁴² y séptimo⁴³ transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios. Los cuales este Tribunal Pleno determinó sobreseer por actualizarse la causa de improcedencia para su estudio de fondo relativa a la cesación de efectos en las acciones de inconstitucionalidad 112/2017, 102/2017, 100/2017, 128/2017 y 107/2017, respectivamente.

59. Sin que sea un obstáculo lo fallado en la diversa acción de inconstitucionalidad 158/2017, respecto del quinto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán

³⁶ "Tercero. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de ésta."

³⁷ "Cuarto. Los responsables deberán observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de ésta."

³⁸ "Tercero. Avisos de privacidad

"Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de esta ley."

³⁹ "Cuarto. Implementación

"Los responsables deberán observar la implementación de medidas de seguridad y, en general, el cumplimiento de los deberes, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este decreto."

⁴⁰ "Artículo tercero. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar doce meses después de la entrada en vigor de ésta."

⁴¹ "Artículo cuarto. Los responsables deberán observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de ésta."

⁴² "Sexto. Los sujetos responsables deberán observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de la presente reforma."

⁴³ "Séptimo. Los sujetos responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de este decreto."



de Ocampo,⁴⁴ cuya redacción es igual a la del artículo tercero transitorio que aquí se impugna, en tanto que se advierte que la razón toral por la cual este Tribunal Pleno determinó que no se actualizó la cesación de efectos respecto de ese artículo quinto transitorio de la ley del Estado de Michoacán consistió en que el plazo otorgado a los sujetos obligados estaba a unos días de vencer⁴⁵ –catorce de mayo de dos mil diecinueve– por lo que a la fecha en que se falló la acción de inconstitucionalidad 158/2017, esto es, el veinticinco de abril de dos mil diecinueve, en estricto no habían cesado los efectos de la norma transitoria cuya función era de mera política legislativa.

60. Además, dada la función y objeto del artículo tercero transitorio que aquí se impugna, no puede en este medio de control constitucional verificarse el cumplimiento de los sujetos obligados para adecuar, expedir o tramitar su normativa interna, en tanto que al no referir a la emisión de normas de carácter general, sino a la adecuación de la normativa que regula la actividad interna del sujeto obligado para el cumplimiento de las obligaciones de ley, no hay posibilidad de que en este medio de control de constitucionalidad se comprueben –por lo que respecta a la adecuación de la normativa interna de los sujetos obligados– posibles omisiones ni absolutas ni parciales de carácter materialmente legislativo, máxime que la referencia a los verbos "expedir", "tramitar" o "modificar" que realiza el artículo transitorio aquí impugnado no implica por sí solo otorgar una facultad materialmente legislativa a los sujetos obligados, por lo que no pudiera pensarse en la obligación de un acto propiamente legislativo, sino en un acto de auto regulación del sujeto obligado para cumplir con las obligaciones que establece

⁴⁴ "Quinto. Los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."

⁴⁵ Tal como se lee en la nota al pie número 12 del engrose oficial de la acción de inconstitucionalidad 158/2017, y textualmente en el párrafo quinto del considerado cuarto a páginas 19 y 20:

"De esta manera, aun cuando el plazo otorgado en el artículo cuarto transitorio ha transcurrido a la fecha de esta resolución, y el previsto en el diverso quinto, está a unos días de vencer, no puede considerarse actualizada la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no han cesado en sus efectos."



la ley local en materia de protección de datos personales y entrar así a la mecánica transicional de la ley local en materia de protección de datos personales.

61. Además que, el parámetro de regularidad constitucional del artículo tercero transitorio que aquí se impugna es el diverso artículo séptimo⁴⁶ de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de enero de dos mil diecisiete, transitorio que refiere igualmente a una función de política legislativa destinada a la modulación del régimen transitorio al nuevo esquema de protección de datos personales, y no a una función sustantiva como sí lo hace el diverso artículo quinto transitorio de la mencionada ley general al otorgar una facultad materialmente legislativa al instituto y órganos garantes locales para emitir lineamientos que constituyen normas de carácter general susceptibles de ser publicados.

62. Así las cosas, y al verificarse que ha concluido el plazo de gracia por el cual se postergó el cumplimiento a las obligaciones de ley en términos del artículo tercero transitorio impugnado, los sujetos obligados ya están constreñidos en su actuar cotidiano en atender a todos los principios, deberes y obligaciones que se derivan de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur; de ahí que es claro para este Tribunal Pleno que los extremos del artículo tercero transitorio impugnado, se han satisfecho en su contenido material, porque su naturaleza consistió únicamente en postergar el cumplimiento de las obligaciones a los sujetos obligados.

63. Máxime que en términos del título décimo, capítulo II de la Ley de Baja California Sur, en materia de protección de datos personales,⁴⁷ se prevén distin-

⁴⁶ "Séptimo. Los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."

⁴⁷ Capítulo II

De las sanciones

"**Artículo 142.** Serán causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente ley, las siguientes:



tos mecanismos de sanciones y responsabilidades para los sujetos obligados que no atiendan las disposiciones de ley.

"I. Actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO;

"II. Incumplir los plazos de atención previstos en la presente ley para responder las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO o para hacer efectivo el derecho de que se trate;

"III. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente y de manera indebida datos personales, que se encuentren bajo su custodia o a los cuales tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

"IV. Dar tratamiento, de manera intencional, a los datos personales en contravención a los principios y deberes establecidos en la presente ley;

"V. No contar con el aviso de privacidad, o bien, omitir en el mismo alguno de los elementos a que refiere el artículo 27 de la presente ley, según sea el caso, y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"VI. Clasificar como confidencial, con dolo o negligencia, datos personales sin que se cumplan las características señaladas en las leyes que resulten aplicables. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa, que haya quedado firme, respecto del criterio de clasificación de los datos personales;

"VII. Incumplir el deber de confidencialidad establecido en el artículo 23 de la presente ley;

"VIII. No establecer las medidas de seguridad en los términos que establecen los artículos 26, 27 y 28 de la presente ley;

"IX. Presentar vulneraciones a los datos personales por la falta de implementación de medidas de seguridad según los artículos 26, 27 y 28 de la presente ley;

"X. Llevar a cabo la transferencia de datos personales, en contravención a lo previsto en la presente ley;

"XI. Obstruir los actos de verificación de la autoridad;

XII. Crear bases de datos personales en contravención a lo dispuesto por el artículo 5 de la presente ley;

"XIII. La falta de presentación de la evaluación de impacto a la protección de datos personales;

"XIV. La omisión de formalizar la relación entre responsable y encargado;

"XV. El uso de medidas compensatorias en contravención a lo dispuesto en la normativa que se emita para tal efecto;

"XVI. No acatar las resoluciones emitidas por el instituto; y,

"XVII. Omitir la entrega del informe anual y demás informes a que se refiere el artículo 29, fracción X de la Ley de Transparencia, o bien, entregar el mismo de manera extemporánea.

"Las causas de responsabilidad previstas en las fracciones I, II, IV, VI, X, XII, y XVI, así como la reincidencia en las conductas previstas en el resto de las fracciones de este artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

"En caso de que la presunta infracción hubiere sido cometida por algún integrante de un partido político, la investigación y, en su caso, sanción, corresponderán a la autoridad electoral competente.

"Las sanciones de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos."

Artículo 143. Para las conductas a que se refiere el artículo anterior se dará vista a la autoridad competente para que imponga o ejecute la sanción, conforme el artículo siguiente."

Artículo 144. Las responsabilidades que resulten de los procedimientos administrativos correspondientes, derivados de la violación a lo dispuesto por el artículo 142 de esta Ley, son indepen-



64. Disposiciones de las que se comprueba que no resulta necesario acreditar en este medio de control constitucional que los sujetos obligados hubieren tramitado, expedido o modificado su normativa interna para el objeto de cumplimiento de las obligaciones de la ley local en materia de protección de datos personales, en tanto es evidente que el mismo sistema local de protección de datos personales, prevé los mecanismos de sanciones ante el caso de incumplimiento a las obligaciones de ley; así como prevé la fijación de responsabili-

dientes de las del orden civil, penal o de cualquier otro tipo que se puedan derivar de los mismos hechos.

"Dichas responsabilidades se determinarán, en forma autónoma, a través de los procedimientos previstos en las leyes aplicables y las sanciones que, en su caso, se impongan por las autoridades competentes, también se ejecutarán de manera independiente.

"Para tales efectos, el instituto podrá denunciar ante las autoridades competentes cualquier acto u omisión violatoria de esta ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes, en los términos de las leyes aplicables."

"Artículo 145. Ante incumplimientos por parte de los partidos políticos, el Instituto dará vista al Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, para que resuelvan lo conducente, sin perjuicio de las sanciones establecidas para los partidos políticos en las leyes aplicables.

"En el caso de probables infracciones relacionadas con fideicomisos o fondos públicos, el instituto deberá dar vista al órgano interno de control del sujeto obligado relacionado con éstos, cuando sean servidores públicos, con el fin de que instrumenten los procedimientos administrativos a que haya lugar."

"Artículo 146. En aquellos casos en que el presunto infractor tenga la calidad de servidor público, el instituto deberá remitir a la autoridad competente, junto con la denuncia correspondiente, un expediente en que se contengan todos los elementos que sustenten la presunta responsabilidad administrativa.

"La autoridad que conozca del asunto, deberá informar de la conclusión del procedimiento y, en su caso, de la ejecución de la sanción al instituto.

"A efecto de sustanciar el procedimiento citado en este artículo, el instituto deberá elaborar una denuncia dirigida a la contraloría, órgano interno de control o equivalente, con la descripción precisa de los actos u omisiones que, a su consideración, repercuten en la adecuada aplicación de la presente ley y que pudieran constituir una posible responsabilidad.

"Asimismo, deberá elaborar un expediente que contenga todos aquellos elementos de prueba que considere pertinentes para sustentar la existencia de la posible responsabilidad. Para tal efecto, se deberá acreditar el nexo causal existente entre los hechos controvertidos y las pruebas presentadas.

"La denuncia y el expediente deberán remitirse a la contraloría, órgano interno de control o equivalente dentro de los quince días siguientes a partir de que el Instituto tenga conocimiento de los hechos."

"Artículo 147. En caso de que el incumplimiento de las determinaciones del instituto implique la presunta comisión de un delito, el Instituto deberá denunciar los hechos ante la autoridad competente."



dades, incluso penales, para garantizar el derecho de los particulares a la protección de sus datos personales en posesión de entes públicos; de ahí que se corrobora la naturaleza de función legislativa del precepto transitorio dado que el sobreseimiento del precepto no ocasiona detrimento en la coherencia del sistema jurídico que regula la ley impugnada.

65. Así, al corroborarse que el artículo tercero transitorio impugnado refiere a un contenido y función de política legislativa reguladora del régimen transitorio al sistema local de protección de datos personales y toda vez que a la fecha que se resuelve la presente acción, constituye un hecho notorio que han cesado los efectos del artículo reclamado por el instituto actor, en consecuencia se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los numerales 20, fracción II, y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁸ (de ahora en adelante la "Ley Reglamentaria de la Materia").

66. Lo que es así, porque el artículo tercero transitorio impugnado, entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, entonces los sujetos obligados tuvieron hasta el dieciocho de enero de dos mil diecinueve para realizar las modificaciones debidas.

67. En efecto, como se aprecia del relato de los conceptos de invalidez formulados por el accionante, se argumenta que el artículo tercero transitorio de

⁴⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

"...

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

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior. ..."

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."



la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, resulta inconstitucional por extender a un periodo de dieciocho meses, la entrada en vigor de la obligación que tienen los sujetos obligados del Estado de Baja California Sur, de adecuar su normativa interna de acuerdo a las bases y principios que se establecen en la Ley de Protección Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur.

68. Lo que a juicio de la accionante, es contrario al principio de armonización que emana de la disposición constitucional relativa a la reforma constitucional en materia de transparencia y protección de datos personales que entró en vigor el siete de febrero de dos mil catorce, que a su vez originó que el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva emitiera la ley general de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, cuyo artículo séptimo transitorio estableció que los sujetos obligados deberían de modificar su normativa interna antes del veintisiete de julio de dos mil dieciocho.

69. Luego, razona el instituto actor, el que el legislador de Baja California Sur establezca un plazo mayor en el artículo tercero transitorio de la ley local, para que los sujetos obligados adecuen su normativa interna, esto es, hasta el dieciocho de enero de dos mil diecinueve, ampliando por seis meses la obligación derivada del derecho humano de protección de datos personales, es que se actualiza una violación a los artículos 6o., apartado A, fracciones I, III, IV, VI, 17 y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

70. Conceptos de invalidez de los que resulta innecesario su análisis, en tanto es un hecho notorio que a la fecha han cesados los efectos del artículo impugnado conforme a lo razonado en párrafos anteriores, y porque la desarmonización que motivó la argumentación del instituto actor –el aplazamiento injustificado y desarmonizado con el de la ley general al cumplimiento a las obligaciones de ley– ha dejado de tener sentido, en tanto el precepto tildado de



inconstitucional, esto es, el tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, que establecía el plazo para postergar el cumplimiento a las obligaciones de la ley local, y al ser un hecho notorio que en la fecha calendario en la que se resuelve la presente acción, este plazo ha fenecido al igual que el otorgado en la ley general es inconcuso que se actualiza la causal de improcedencia relativa a la cesación de efectos, porque el artículo transitorio ha cumplido y agotado la totalidad de los supuestos que previó, esto es: la auto-regulación, adecuación de la normativa interna de los sujetos obligados para cumplir con las disposiciones de ley.

71. Apoyan estas consideraciones las tesis de jurisprudencia de rubros y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de "tránsito" que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley citada."⁴⁹

⁴⁹ Tesis: P./J. 8/2008, Novena Época. Registro digital: 170414. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, materia constitucional, página: 1111.



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria."⁵⁰

72. En suma, por las razones expuestas, se concluye que procede el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad por haber cesado los efectos de la norma impugnada, de conformidad con los artículos 19, fracción V, 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el artículo tercero transitorio impugnado ha cesado en sus efectos.

En suma, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

ÚNICO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad.

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:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,

⁵⁰ Tesis P./J. 47/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer de oficio respecto del artículo transitorio tercero de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto 2461, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de julio de dos mil diecisiete. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

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

Firman los Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 47/99 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 657, con número de registro digital: 193771.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 99/2017.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno determinó sobreseer en la acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a



la Información y Protección de Datos Personales, por haber cesado los efectos del artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, publicada mediante Decreto en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, de conformidad con los artículos 19, fracción V, 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, la mayoría del tribunal consideró que el artículo tercero transitorio impugnado, refiere a una función de política legislativa destinada a la modulación del régimen transitorio al nuevo esquema de Protección de Datos Personales, y no a una función sustantiva, por lo que al verificarse que concluyó el plazo de gracia por el cual se postergó el cumplimiento a las obligaciones de ley en términos del artículo impugnado, los sujetos obligados ya estaban constreñidos en su actuar cotidiano en atender a todos los principios, deberes y obligaciones que se derivaran de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur.

En ese sentido, el Tribunal Pleno determinó que los extremos del artículo tercero transitorio impugnado, se cumplieron en su contenido material, porque su naturaleza consistió únicamente en postergar el cumplimiento de las obligaciones a los sujetos obligados.

Difiero de la determinación alcanzada por la mayoría de los Ministros pues, en mi opinión, la acción de inconstitucionalidad sí resultaba procedente.

Lo anterior, lo sustento en que el artículo impugnado no sólo cumple una función de mera técnica legislativa, sino que cumple una función sustancial en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

El artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, textualmente establece:

"TERCERO. Los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna, en caso de ser necesario y para el cumplimiento del objeto de esta Ley, a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."



Considero que de la redacción del artículo transcrito no se puede considerar que sólo cumple una función de mera técnica legislativa, ya que los sujetos obligados –entiéndase en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, conforme al artículo 1, quinto párrafo, de la ley general¹ tienen la obligación de tramitar, expedir o modificar su normatividad interna, en caso de ser necesario, dentro de un plazo determinado –dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de la ley local–.

En tal virtud, considero que estamos ante una norma que cumple una función sustancial, es decir, que establece una facultad susceptible de producir efectos en el futuro y no meramente de técnica legislativa, consistente en determinar el ámbito de validez temporal de la norma publicada.

Lo anterior, porque dicha norma se dirige a dotar de una competencia legislativa a los sujetos obligados para emitir normas generales internas, sólo en el caso de ser necesario y para el cumplimiento del objeto de dicha ley local en materia de protección de datos personales.

En ese sentido, no comparto lo sostenido por la mayoría, el sentido de que los principios que deben observar los sujetos obligados están constreñidos al título segundo de la ley impugnada, de ahí que tendrían que adecuar su normatividad interna a fin de dar coherencia a la consecución de los fines y principios ahí establecidos, sin que ello implique la necesidad de dotar de una facultad materialmente legislativa, sino sólo una política transicional del régimen de ley para cumplir en determinado plazo, por lo que ante su omisión dicha obligación se establece en la ley.

Aunado a lo anterior, tampoco comparto lo expresado en el párrafo cincuenta y nueve de la sentencia, en el que indica que si bien en la acción de inconstitucionalidad 158/2017,² fallada bajo mi ponencia, se analizó una norma cuya

¹ "Artículo 1. ...

"Son sujetos obligados por esta ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos."

² En sesión de 25 de abril de 2019.



redacción se asemeja a la del asunto de que se trata, en la que la razón total para estudiar el fondo del asunto fue porque todavía no vencía el plazo señalado por el artículo transitorio impugnado.

No lo comparto porque del asunto señalado se advierte que la razón total para proceder al estudio de fondo de dicho artículo transitorio no sólo se sustentó en que no había transcurrido el plazo establecido en éste, sino también en que no se acreditó que se hubiera satisfecho el contenido material, esto es, que los sujetos obligados correspondientes hubieran tramitado, expedido o modificado su normatividad interna.

Con base en lo anterior, si bien en el caso el plazo que el artículo transitorio impugnado dispuso para la tramitación, expedición o modificación de la normatividad interna fue de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de la ley local, por lo que si conforme al artículo primero transitorio entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, a partir del dieciocho de julio de dos mil diecisiete, el plazo feneció el dieciocho de enero de dos mil diecinueve y, por ello, ya se cumplió con la finalidad del plazo previsto en el artículo impugnado; en mi opinión, no se ha acreditado su objetivo sustancial, esto es, que los sujetos obligados correspondientes tramitaran, expidieran o modificaran su normatividad interna.

Consecuentemente, no convengo con el criterio que sostiene la mayoría en el Pleno de este Tribunal, dado que en atención a los razonamientos antes expuestos, estimo que, al no cumplir con su función sustantiva, no debía decretarse el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad, sino analizar la regularidad constitucional del precepto transitorio impugnado.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo y transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 40, FRACCIONES XXVII, XXXII, XXXIII Y XXXVII; 46, 86, 88, 91, 92-A, 136, PÁRRAFO QUINTO, Y 137 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE POR HABER CESADO SUS EFECTOS (DISPOSICIONES TRANSITORIAS PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" DEL ESTADO DE MORELOS EL QUINCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

V. CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE MORELOS. VALIDEZ DE LA DEROGACIÓN DE LA NORMA QUE CONTEMPLABA SU EXISTENCIA, AL HABERSE CREADO LA JUNTA DE ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA Y DISCIPLINA DEL PODER JUDICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA (DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, MEDIANTE DECRETO NÚMERO DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL "TIERRA Y LIBERTAD" EL QUINCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO).



VI. CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE MORELOS. LA SUPRESIÓN DE ÉSTE NO VULNERA EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, YA QUE EL NUEVO ÓRGANO ADMINISTRATIVO DENOMINADO JUNTA DE ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA Y DISCIPLINA DEL PODER JUDICIAL LOCAL LLEVARÁ A CABO LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS SIN QUE LOS JUECES DEBAN DISTRAERSE DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA (DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, MEDIANTE DECRETO NÚMERO DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL "TIERRA Y LIBERTAD" EL QUINCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VII. TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS. VALIDEZ DE LA DEROGACIÓN DE LA NORMA QUE CONTEMPLABA SU EXISTENCIA, AL HABERSE CREADO EL TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DE DICHA ENTIDAD (DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 109-Ter DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, MEDIANTE DECRETO NÚMERO DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL "TIERRA Y LIBERTAD" EL QUINCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VIII. TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS. REGULACIÓN DE SU INTEGRACIÓN (DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 109-Ter DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, MEDIANTE DECRETO NÚMERO DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL "TIERRA Y LIBERTAD" EL QUINCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

IX. TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS. REQUISITOS PARA SER MAGISTRADO Y SUPLENTE (DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 109-Ter DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, MEDIANTE DECRETO NÚMERO DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL "TIERRA Y LIBERTAD" EL QUINCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO).



X. TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS. PERIODO EN QUE EJERCERÁN SUS FUNCIONES EL MAGISTRADO TITULAR Y SU SUPLENTE (DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 109-Ter DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, MEDIANTE DECRETO NÚMERO DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL "TIERRA Y LIBERTAD" EL QUINCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

XI. TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS. LA AUSENCIA DE MODIFICACIÓN DE LA REFERENCIA A SU TITULAR PARA EFECTOS DE LA PROHIBICIÓN DE SER DIPUTADO SIN SEPARARSE DEL CARGO CIENTO OCHENTA DÍAS ANTES DE LA ELECCIÓN ENCUENTRA SU JUSTIFICACIÓN EN LA VEDA ELECTORAL ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 26, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL "TIERRA Y LIBERTAD" EL QUINCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2018. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 23 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO.

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

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 38/2018, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en contra del Decreto 2589, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el quince de febrero de dos mil dieciocho.



I. Antecedentes

1. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos presentó su demanda para impugnar la constitucionalidad del decreto referido y específicamente cuestionó las siguientes modificaciones:¹

- **Primero:** por el que se reforman la fracción III del artículo 26, las fracciones XXVII, XXXII, XXXIII, XXXVII, XLIV y LIII del artículo 40; artículo 46; la fracción XXXIV del artículo 70, el primer párrafo del artículo 79-A, el artículo 79-B, el párrafo sexto y el apartado B del artículo 84; el artículo 86, el artículo 88; los párrafos primero, segundo, quinto y sexto del artículo 89; artículo 91; artículo 92-A; artículo 98; los párrafos primero y cuarto del artículo 109-Bis; artículo 124; el tercer párrafo del artículo 134, el artículo 135, el primer y último párrafos del artículo 136; el artículo 137, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

- **Tercero:** se deroga la fracción XXXV del artículo 40, el artículo 92 y el artículo 109-Ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

- Las disposiciones transitorias primera a la cuarta, y de la vigésima primera a la vigésima novena.

2. Esencialmente, la Comisión cuestiona la desaparición del Consejo de la Judicatura Local y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, por las siguientes razones:

- **Primero.** La desaparición del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes vulnera el derecho de tutela judicial efectiva, pues implica una regresión de los estándares de protección de los derechos humanos de los adolescentes para que opere en su favor un sistema de impartición de justicia especializada que atienda a su protección integral. El artículo 18 de la Constitución Federal ordena la creación de un sistema de impartición de justicia para adolescentes, con Jueces especializados; sistema que se ve respetado con la actual situación

¹ Escrito de demanda. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 38/2018, foja 1.



del tribunal. Sin embargo, la modificación que pretende el Congreso –transformarlo en una Sala Especializada perteneciente al Tribunal Superior– implica una medida regresiva que no se justifica so pretexto de una política de austeridad en el gasto público.

• **Segundo.** La desaparición del Consejo de la Judicatura Local es una medida regresiva que transgrede el principio de progresividad en la protección de derechos humanos y el derecho de acceso a la justicia. Desaparece al órgano de vigilancia y administración del Poder Judicial, cuyo fin era que los Magistrados no se distraigan de sus actividades jurisdiccionales para realizar tareas administrativas.

3. La demanda se tuvo por presentada² y fue turnada al Ministro Javier Laynez Potisek, quien la admitió a trámite e instruyó el procedimiento correspondiente.³

4. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales rindieron sus informes y defendieron la constitucionalidad de las normas que en esta acción se cuestionan.⁴ Al respecto, sostuvieron lo siguiente:

• **Poder Ejecutivo:** Han cesado los efectos de la norma impugnada, en cuanto a la desaparición del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, pues el cuatro de abril de dos mil dieciocho se publicó el Decreto 2611 que reformó la Constitución Local nuevamente para reconocerle el carácter de órgano autónomo. Además, se protege su configuración, pues tanto la Magistrada como su suplente se mantendrán en el cargo durante el mismo periodo para el que fueron asignados.

El Congreso actuó en un marco dentro de la facultad de libre configuración normativa respecto a la reforma al Consejo de la Judicatura y de ninguna manera transgreden los derechos humanos de los gobernados, pues seguirá exis-

² Acuerdo del veinte de marzo de dos mil dieciocho. *Ibidem*, foja 242- 243.

³ Acuerdo del veintidós de marzo de dos mil dieciocho. *Ibidem*, foja 244.

⁴ Escritos de contestación. *Ibidem*, fojas 304-324 (Consejería Jurídica del Estado) y 489-500 (Congreso del Estado).



tiendo un órgano encargado de las cuestiones administrativas (la Comisión por parte del Pleno del Tribunal Superior), sin que se distraiga al resto de impartidores de justicia de su función. Esta configuración pretende: **a)** dotar de máxima autonomía al Poder Judicial, ya que, a diferencia del Consejo, el nuevo órgano administrativo no contará con miembros representantes de otros Poderes, por lo que no habrá injerencia; y, **b)** ahorrar en el gasto público y la carga presupuestaria al Poder Judicial que implica el Consejo.

• **Poder Legislativo:** Ha quedado sin efectos el Decreto 2589 impugnado, respecto a la desaparición del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes. Además de que nunca entró en vigor porque la desaparición del tribunal estaba sujeta a que se hicieran los ajustes presupuestarios, el Decreto 2611 revirtió esas modificaciones a la Constitución Local, por ello, el tribunal nunca desapareció ni se afectó su configuración.

En cuanto a la desaparición del Consejo, sostiene que, conforme a la reforma constitucional de 1994, su creación era opcional y se creó más por imitación que por necesidad. Así, al tener el Congreso Local facultades soberanas para modificar la configuración del Poder Judicial conforme al artículo 40, fracción XXXV, de la Constitución Local, la desaparición del Consejo no fue producto de un actuar arbitrario, sino de un ejercicio prudente de ponderación para otorgar plena independencia al Poder Judicial del Estado y eliminar la injerencia del Ejecutivo y Legislativo en las decisiones administrativas. Además, esta reforma representa una reducción en el costo de manutención de dicho órgano, por lo que no se vulnera el derecho de tutela judicial de los gobernados.

II. Competencia

5. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. 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) y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.



III. Oportunidad

6. El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que la norma general impugnada haya sido publicada en el medio oficial correspondiente, de conformidad con el artículo 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria.⁵ Si el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el quince de febrero de dos mil dieciocho, el plazo señalado inició el dieciséis de febrero y venció el dieciocho de marzo de dos mil dieciocho.

7. Por tanto, si la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos presentó la demanda el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, la misma resulta oportuna.⁶

IV. Legitimación

8. Sólo los órganos señalados en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal cuentan con legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad. Dichos órganos deben comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario que comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (artículos 11⁷ y 59⁸ de la ley reglamentaria).

⁵ **Artículo 60 de la ley reglamentaria.** "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."

⁶ Sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 38/2018, foja 16.

⁷ **Artículo 11 de la ley reglamentaria.** "El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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. ..."

⁸ **Artículo 59 de la ley reglamentaria.** "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."



9. Quien la promueve es la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos y está facultada para promover el presente medio de control cuando impugne normas generales –emitidas por el Congreso Local de su respectivo Estado– que estime contravengan derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en tratados internacionales, conforme al inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal.⁹ Ello, a contrario sensu, implica que no tiene legitimación para promover el medio si no argumenta violaciones a derechos humanos.

10. Sobre este aspecto, en la acción de inconstitucionalidad 22/2009 sostuvimos que la legitimación solamente determina la posibilidad de ejercicio de la acción –en el sentido procesal–, mientras que la existencia o no de las violaciones a derechos fundamentales por las normas controvertidas es una cuestión que atañe al estudio de fondo. Por tal razón, para efectos de la legitimación, es suficiente con que en sus conceptos de invalidez los *ombudsman* planteen algún tipo de violación a los derechos humanos, sin que sea necesario en este apartado definir si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales, o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental.¹⁰

11. Como ejemplo de asuntos donde hemos estudiado modificaciones orgánicas al Poder Judicial cuestionadas por Comisiones de Derechos podemos mencionar la acción de inconstitucionalidad 33/2012.¹¹ En ella, el *ombudsman* de Colima impugnó la modificación que realizó el Congreso del Estado para

⁹ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** "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 Acción de inconstitucionalidad 22/2009, fallada el cuatro de marzo de dos mil diez por mayoría de siete votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González, Zaldivar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia, páginas 37-39.

¹¹ En la acción de inconstitucionalidad 33/2012, fallada el quince de octubre de dos mil trece, por unanimidad de nueve votos.



permitir que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia pudiera sesionar con la mitad del total de sus integrantes (se redujo el quórum para iniciar funciones), así como otras cuestiones que atañen al funcionamiento propio del órgano jurisdiccional. Desde su perspectiva, la modificación afectaba el funcionamiento del órgano y violaba el derecho de tutela judicial efectiva en tres vertientes: **a)** violación al principio democrático; **b)** violación al principio de división de poderes, en relación con el principio de independencia judicial; y, **c)** el principio de legalidad, porque requería una motivación reforzada por parte del órgano legislativo. Aunque en dicho asunto concluimos que la medida no afectaba la independencia judicial ni el funcionamiento del órgano, dicho precedente es relevante en el presente asunto para esclarecer que este Pleno ya ha admitido a estudio las modificaciones orgánicas que se realicen al Poder Judicial, cuando a juicio de una Comisión de Derechos Humanos éstas pueden ser contrarias o violatorias del derecho a la tutela judicial efectiva.

12. En el caso en concreto, el ombudsman de Morelos impugna el Decreto 2589 y sus argumentos se dirigen a cuestionar que modificó la Constitución Local para desaparecer al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes como órgano jurisdiccional independiente y al Consejo de la Judicatura del Estado. En sus conceptos de invalidez argumenta que esta reforma es regresiva y que transgrede los derechos de acceso a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y acceso a la justicia comprendidos en los artículos 1o., 16 y 17 de la Constitución Federal. Así, advertimos que su planteamiento sí está vinculado con posibles violaciones a derechos humanos, por lo que la Comisión sí cuenta con legitimación en la causa.

13. Ahora bien, conforme al artículo 16, fracción I, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos¹² su presidente es quien ejerce la representación legal. Dado que fue Jorge Arturo Olivarez Brito,

¹² **Artículo 16 de Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.** "El presidente de la Comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión; ..."



en su carácter de presidente de la Comisión, quien presentó la demanda y lo acredita con el nombramiento emitido por el Pleno del Congreso del Estado en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis,¹³ podemos concluir que sí cuenta con legitimación en el proceso. Por tanto, la accionante sí cuenta con legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional.

V. Causas de improcedencia

14. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, procederemos a analizar las causales de improcedencia. Advertimos que meses después de la emisión del Decreto 2589 –mismo que se cuestiona en esta acción– el Congreso Local emitió el diverso 2611, publicado el cuatro de abril de dos mil dieciocho, que modificó, entre otras, diversas normas de las ahora impugnadas.¹⁴ Aun cuando el Decreto 2611 reformó diversos artículos de la Constitución Local, en este apartado únicamente nos limitaremos a señalar y analizar los cambios que sufrieron los impugnados por la Comisión en esta acción.

15. Para evidenciar las modificaciones que el Decreto 2611 tuvo sobre el Decreto 2589 –impugnado en este medio de control– se presenta el siguiente cuadro comparativo. En la columna del lado izquierdo se reproduce el texto de los artículos impugnados por la accionante –es decir, el texto que resultó del Decreto 2589, publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho– y se tachan las partes que fueron eliminadas en el decreto posterior. En la columna del lado derecho se reproduce el nuevo texto que quedó con el Decreto 2611 –publicado en cuatro de abril de dos mil dieciocho–, y se señala con letra más oscura las modificaciones o adiciones que se incorporaron en cada artículo:

¹³ Acta de nombramiento. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 38/2018, foja 17.

¹⁴ Esto también fue manifestado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo en sus respectivos informes como causales de improcedencia.



Artículos de la Constitución Local

Decreto 2589 (texto impugnado)

"Artículo 40. Son facultades del Congreso:

...

XXVII. Recibir de los diputados, del gobernador, del fiscal general del Estado, ~~del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción~~, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos, de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, del ~~Magistrado de la Sala Especializada en Justicia Penal para Adolescentes~~, Comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización y secretario de la Contraloría, la protesta a que se refiere el artículo 133 de esta Constitución;

...

XXXII. Admitir la renuncia de sus cargos a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, ~~del Magistrado de la Sala Especializada en Justicia Penal para Adolescentes~~, del fiscal general del Estado, ~~del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción~~, de los comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, del auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, del presidente y consejeros de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, así como a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos;

Decreto 2611 (texto modificado)

"Artículo 40. Son facultades del Congreso:

...

XXVII. Recibir de los diputados, del gobernador, del fiscal general del Estado, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos, de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, del Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, de los comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, del auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización y secretario de la Contraloría, la protesta a que se refiere el artículo 133 de esta Constitución;

...

XXXII. Admitir la renuncia de sus cargos a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, del fiscal general del Estado, de los comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, del auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, del presidente y consejeros de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, así como a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos;



~~XXXIII. Conceder licencias a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos, del Tribunal de Justicia Administrativa, de la Sala Especializada en Justicia Penal para Adolescentes, al fiscal general del Estado, al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción y al auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, siempre que su ausencia exceda de treinta días;~~

...

~~XXXVII. Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; a los Magistrados del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos; a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y al Magistrado de la Sala Especializada en Justicia Penal para Adolescentes de conformidad con lo previsto en esta Constitución; así como al fiscal general del Estado de Morelos y al fiscal especializado en combate a la corrupción, estos últimos de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado. Las designaciones a que alude esta fracción deberán reunir el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso; ..."~~

"**Artículo 46.** El Congreso podrá llamar a uno o más Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y ~~de la Sala Especializada en Justicia Penal para Adolescentes~~ al discutirse los dictámenes sobre iniciativas de leyes o decretos, para ilustrar la materia de que se trate en el ámbito de sus respectivas competencias."

XXXIII. Conceder licencias a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, **del Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes**, del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos, del Tribunal de Justicia Administrativa, al fiscal general del Estado y al auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, siempre que su ausencia exceda de treinta días;

...

XXXVII. Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; **al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes**, a los Magistrados del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos; a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos de conformidad con lo previsto en esta Constitución; así como al fiscal general del Estado de Morelos, **este último** de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado. Las designaciones a que alude esta fracción deberán reunir el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso; ..."

"**Artículo 46.** El Congreso podrá llamar a uno o más Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, **al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes**, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y del **Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos** al discutirse los dictámenes sobre iniciativas de leyes o decretos, para ilustrar la materia de que se trate en el ámbito de sus respectivas competencias."



"**Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en:

a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Salas Colegiadas y Sala Especializada de Justicia Penal para Adolescentes;

b) En tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados menores; organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente.

El Poder Judicial contará con Jueces de Control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran.

Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial."

"**Artículo 88.** Los Magistrados de los Tribunales del Estado, los Jueces ~~y los consejeros de la Judicatura Estatal~~, no podrán desempeñar otro empleo o cargo de la Federación, del Estado, de los Municipios

"**Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes y en un tribunal laboral; así como los Juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes.

La vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, estarán a cargo de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, a quien le corresponderá también la administración de dicho Poder en general, en los términos que establezcan las leyes.

Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente.

El Poder Judicial contará con Jueces de Control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran.

Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial."

"**Artículo 88.** Los Magistrados de los Tribunales del Estado, los Jueces y los respectivos secretarios, no podrán desempeñar empleo o cargo de la Federación, del Estado, de los Municipios ni de



<p>ni de particulares, a no ser que sean de educación o de beneficencia, el cual no les impida el expedito ejercicio de sus funciones y no reciban remuneración alguna por los mismos. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo."</p>	<p>particulares, <u>por el que reciban alguna remuneración</u>, a no ser que sean <u>de beneficencia</u> o de beneficencia y que no les impidan el expedito ejercicio de sus funciones. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo."</p>
<p>"Artículo 91. Los Magistrados integrarán el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.</p> <p>El Pleno del Tribunal Superior de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales tendientes a lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de la competencia del propio tribunal.</p> <p>En caso de excusa, recusación y ausencias hasta treinta días de los Magistrados y los Magistrados Especializados se estará a lo dispuesto por la ley. Las ausencias que excedan de treinta días serán suplidas por los Magistrados interinos."</p>	<p>"Artículo 91. Los Magistrados integrarán el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.</p> <p>El Pleno del Tribunal Superior de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales tendientes a lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de la competencia del propio tribunal.</p> <p>En caso de excusa, recusación y ausencias hasta treinta días de los Magistrados se estará a lo dispuesto por la ley."</p>
<p>"Artículo 92-A. Son facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia:</p>	<p>"Artículo 92-A. <u>La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo que se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de primera instancia, estos últimos designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por el presidente del mismo.</u></p> <p><u>Para la elección de los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina deberá considerarse a funcionarios que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.</u></p>



Los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina durarán cuatro años en el cargo, con excepción de su presidente. Ninguno podrá ser designado para un nuevo periodo. Asimismo, serán sujetos de responsabilidad en términos de la ley.

La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina gozará de independencia de gestión y técnica, así como para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley.

La integración y facultades de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina se regirán por las disposiciones de la ley orgánica del Poder Judicial, de igual forma lo harán las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se ajustará a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete:

I. Presentar a consideración del órgano político del Congreso del Estado, los dictámenes técnicos y el expediente de los Magistrados que concluyan sus funciones, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluyan su encargo;

II. Convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial. Los Jueces de primera instancia y los que con cualquier

I. **Como obligación**, convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial.



otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría simple del total de sus integrantes;

III. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

IV. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

V. Iniciar investigación sobre la conducta de algún juez u otro funcionario o empleado del Poder Judicial;

VI. Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, así como el de los Juzgados, y demás órganos judiciales, así como recibir del Tribunal Electoral del Estado de Morelos su propuesta de presupuesto, sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlos para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado;

VII. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados del Poder Judicial de acuerdo con lo que la ley establezca;

VIII. Crear los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y

IX. Las demás que le confiera este mismo ordenamiento u otras leyes."

Los Jueces de primera instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la **mayoría de los miembros de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, conforme a lo previsto en la ley;**

II. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

III. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

IV. Iniciar investigación sobre la conducta de algún otro funcionario o empleado del Poder Judicial **en los términos que señale la ley;**

V. Elaborar el presupuesto **del Poder Judicial** sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, **con aprobación previa del Pleno;**

VI. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados **de los tribunales** del Poder Judicial, **según el caso y** de acuerdo con lo que la ley establezca;

VII. **Determinar la creación de** los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y

VIII. Las demás que le confieran **otras disposiciones jurídicas.**"

**"Artículo 136. ...**

"Para proceder penalmente en contra de los secretarios de despacho, el auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, el fiscal general del Estado, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, ~~el Magistrado de la Sala Especializada en Justicia para Adolescentes~~, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el comisionado presidente y los comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, los presidentes municipales, síndicos y regidores, por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo, no se requerirá la declaratoria del Congreso del Estado en la que señale si ha lugar o no a la formación de causa."

"Artículo 137. Son responsables y serán sometidos a juicio político por actos y omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los diputados al Congreso del Estado, el gobernador del Estado, los secretarios de despacho, el fiscal general del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, ~~el Magistrado de la Sala Especializada en Justicia para Adolescentes~~; los Jueces de Primera Instancia del Poder Judicial, el presidente y los comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, los miembros de los Ayuntamientos y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos."

"Artículo 136. ...

"Para proceder penalmente en contra de los secretarios de despacho, el auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, el fiscal general del Estado, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, **el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes**, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el comisionado presidente y los comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, los presidentes municipales, síndicos y regidores, por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo, no se requerirá la declaratoria del Congreso del Estado en la que señale si ha lugar o no a la formación de causa."

"Artículo 137. Son responsables y serán sometidos a juicio político por actos y omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los diputados al Congreso del Estado, el gobernador del Estado, los secretarios de despacho, el fiscal general del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, **el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes**, los Jueces de Primera Instancia del Poder Judicial, el presidente y los comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, los miembros de los Ayuntamientos y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos."



16. Del cuadro anterior podemos advertir que con el Decreto 2611 se modificaron algunas de las normas impugnadas. Hemos sostenido que para decretar el sobreseimiento por cesación de efectos (ante la presencia de un nuevo acto legislativo) debe acreditarse que: **a)** se haya llevado a cabo un **proceso legislativo** (criterio formal); y, **b)** la modificación normativa sea **sustantiva o material**. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. El segundo, en cambio, consiste en que la modificación sea sustantiva o material, y se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. De este modo, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.¹⁵

17. Estimamos que con la expedición del Decreto 2611, publicado el cuatro de abril de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5591, que tuvo por objeto modificar los artículos impugnados, se acredita el criterio formal, pues éste es prueba suficiente para concluir que hubo y concluyó un proceso legislativo. El cambio sustantivo también se acredita. Podemos apreciar que los artículos 40, fracciones XXVII, XXXII, XXXIII y XXXVII; 46, 86, 91, 136, párrafo quinto y 137 efectivamente modificaron su contenido para referirse al *Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes*, cuando antes de la reforma referían al *Magistrado de la Sala Especializada en Justicia para Adolescentes*, así como eliminar la figura del fiscal especializado en combate a la corrupción. Es decir, mientras que antes los artículos contemplaban como destinatario de la norma a un Magistrado adscrito a una Sala Especializada del Tribunal Superior de Justicia, ahora se refieren a éste como uno perteneciente a un tribunal autónomo.

18. El cambio sustantivo también se acredita respecto del artículo 88, puesto que se eliminó a los miembros del Consejo de la Judicatura como servidores públicos que "*no podrán desempeñar otro empleo o recibir remuneración diver-*

¹⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65.



sa a la que se recibe por laborar en el Poder Judicial" y, en su lugar, se incluyó a los secretarios que trabajan en órganos jurisdiccionales. Aunque dicho texto efectivamente pertenece al Decreto 2589 que pretendió eliminar el Consejo de la Judicatura –pues, incluso, se derogó el artículo 92 y se modificó el 92-A que lo regulaban–, advertimos que esta modificación pudo ser consecuencia de una omisión en que incurrió el legislador en el decreto impugnado. Finalmente, también logra acreditarse el cambio sustantivo respecto del artículo 92-A pues, como se aprecia, con la reforma se modificó su redacción para prever un nuevo órgano administrativo (la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial), al que le fueron conferidas las facultades que –en el artículo impugnado– se prevenían en favor del Tribunal Superior de Justicia. Por todo lo anterior, debe sobreseerse respecto de todos estos artículos, al haber cesado sus efectos con motivo de un nuevo acto legislativo.

19. Por otro lado, también se actualiza la cesación de efectos respecto de las disposiciones primera a tercera transitorias del Decreto 2589, pero por distinto motivo. Este Pleno ha sostenido que cuando en acción de inconstitucionalidad se impugnan normas transitorias y las mismas ya cumplieron el objeto para el cual se emitieron, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la del artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, de la ley reglamentaria, por lo que debe sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de la misma ley.¹⁶ Las normas impugnadas establecen:

"Primera. Aprobado el presente decreto por el Poder Reformador Local y hecha la declaratoria correspondiente se remitirá al gobernador constitucional del Estado para que se publique en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, como se dispone en los artículos 44 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."

¹⁶ Tesis aislada (sic) de este Tribunal Pleno P./J. 8/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111, «con número de registro digital: 170414».



"Segunda. Aprobado por el Constituyente Permanente, el presente decreto iniciará su vigencia a partir de la declaratoria emitida por la LIII Legislatura del Congreso del Estado, en consecuencia, las reformas forman parte integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos desde el momento en que se haga la declaratoria a que se refiere la disposición precedente, en términos de lo dispuesto por el artículo 147, fracción II, de la propia Constitución."

"Tercera. El Congreso del Estado contará con un plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones legislativas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial."

20. La primera refiere a la orden de publicar el decreto y la segunda a que el mismo iniciará su vigencia a partir de la declaratoria que emita la Legislatura del Estado. Ambas cumplieron su objeto con la publicación de la declaratoria y del Decreto 2589 en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" el quince de febrero de dos mil dieciocho.¹⁷ A parte, la tercera ordena al Congreso Local hacer las adecuaciones legislativas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado en un plazo de 90 días hábiles. Como hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles advertimos que el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el Decreto 2590, *por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y abroga la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para Adolescentes y Juzgados Especializados*, cuyo objetivo en ese entonces fue la creación de la Sala Especializada de Justicia para Adolescentes.¹⁸ Determinar si con la reforma se cubrieron o no todos los temas reformados en la Constitución Local no será materia de análisis en esta ejecutoria, pues ello no está relacionado con los motivos de inconformidad que aduce la accionante (a saber, la desaparición del Consejo de la Judicatura y la transformación del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes en Sala Especializada). A juicio de este Tribunal Pleno es suficiente con la publicación de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial Local para tener por cumplido el objetivo del artícu-

¹⁷ Ello consta en las páginas 2 a 33 del ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad". Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 38/2018, fojas 124-166.

¹⁸ El decreto es consultable en: <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2018/5579.pdf>.



lo tercero transitorio del decreto impugnado y tener por actualizada la causal de improcedencia referida en párrafos atrás.

21. Por tanto, lo procedente es sobreseer respecto de los artículos referidos, en virtud de que cesaron sus efectos en términos del artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la ley reglamentaria.¹⁹

VI. Precisión de las normas impugnadas

22. En términos de los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria,²⁰ para resolver la cuestión efectivamente planteada tenemos la obligación de: **a)** analizar en conjunto los argumentos de las partes y, atendiendo a la causa de pedir, corregir los errores que advirtamos en la cita de los preceptos invocados; y, **b)** suplir la deficiencia en las demandas, contestaciones, alegatos o agravios. No obstante, también hemos precisado que ante la ausencia de conceptos de invalidez o razonamientos en contra del precepto citado, debe sobreseerse.²¹ Es decir, si se cita un precepto pero no se vierten razones para demostrar su inconstitucionalidad debe sobreseerse, ya que en dichos casos el pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no por suplencia de la queja o corrección de error.

¹⁹ **Artículo 19 de la ley reglamentaria.** "Las controversias constitucionales son improcedentes: ... "V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

Artículo 59 de la ley reglamentaria. "En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

Artículo 65 de la ley reglamentaria. "En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. ..."

²⁰ **Artículo 39 de la ley reglamentaria.** "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."

Artículo 40 de la ley reglamentaria. "En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

²¹ Sirve de apoyo la tesis aislada, aplicable por analogía, P. VI/2011, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, «con número de registro digital: 161359».



23. Ahora bien, de los conceptos de invalidez resumidos en el primer apartado se estima que la causa de pedir de la accionante esencialmente es que **la reforma a la Constitución Local que desaparece al Consejo de la Judicatura de Morelos y al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes es inconstitucional, porque viola el derecho a la tutela judicial efectiva**. Por tanto, las normas que se deben tener por impugnadas son las que versan sobre dichos temas.

24. En el caso en concreto, la accionante impugna el Decreto 2589, por medio del cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Local. Sin embargo, no enderezó concepto de invalidez para impugnar todas las normas enunciadas y modificadas, y muchas de ellas ni siquiera están relacionadas con su causa de pedir advertida.

25. Por lo anterior, a fin de fijar la cuestión efectivamente planteada, es necesario señalar los numerales que **no** serán materia de estudio en el presente asunto, puesto que únicamente fueron señalados como impugnados sin que se formularan conceptos de invalidez y se relacionaron con la causa de pedir: **a)** 40, fracción LIII, 70 fracción XXXIV, 79-A, primer párrafo y 79-B, por regular cuestiones relacionadas con la Fiscalía General de Morelos y el Ministerio Público de la entidad; **b)** 40, fracción XLIV, 84, párrafo sexto y apartado B, por regular cuestiones relacionadas con el auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado y sus funciones; **c)** 89, párrafos primero, segundo, quinto y sexto, por regular cuestiones relativas al Pleno del Tribunal Superior de Justicia; **d)** 98, por regular cuestiones sobre las remuneraciones de los Jueces y Magistrados; **e)** 109-Bis, primer y cuarto párrafos, porque se refiere al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; **f)** 124, porque regula aspectos de huelga de servidores públicos; **g)** 134, tercer párrafo, por regular cuestiones del sistema anticorrupción; **h)** 135, por prever quiénes son sujetos de responsabilidad patrimonial del Estado; e, **i)** disposición transitoria cuarta, por prever que se expida la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Morelos. Es decir, dichos numerales no están relacionados con la causa de pedir, por lo que su estudio es irrelevante para la presente resolución.

26. Por otro lado, se precisa que los artículos que sí serán objeto de estudio por relacionarse con la cuestión efectivamente planteada, son: **a)** las modificaciones de los artículos 26, fracción III y 136, primer párrafo; **b)** la derogación



de los artículos 40, fracción XXXV, 92 y 109-Ter; y, **c)** las disposiciones transitorias décima primera a décima séptima²² –que refieren al procedimiento para dar por extinto al Consejo de la Judicatura–, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cabe precisar que la accionante citó como impugnadas las disposiciones "vigésima primera a vigésima novena"; sin embargo, dichas disposiciones son inexistentes. De su causa de pedir se advierte que en realidad las disposiciones impugnadas son aquellas que ordenan llevar a cabo medidas administrativas para concretar la desaparición del Consejo de la Judicatura, por lo que corrigiendo el error en la cita sí serán materia de análisis de la décima primera a la décima séptima.

VII. Estudio de fondo

27. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos impugnó la reforma constitucional del Decreto 2589, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el quince de febrero de dos mil dieciocho, por la que se modificaron y derogaron diversos artículos de la Constitución Local, pero específicamente aquellos que tuvieron como consecuencia desaparecer el Consejo de la Judicatura del Estado y transformar al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes en una Sala Especializada del Tribunal Superior de Justicia. A su juicio, se trata de una medida regresiva en materia de protección de derechos humanos y, en específico, del derecho de tutela judicial efectiva. Por un lado, porque con la desaparición del Consejo de la Judicatura se afecta el funcionamiento del resto de órganos del Poder Judicial, ya que ahora sus miembros tendrán que distraerse con tareas administrativas y descuidar su función jurisdiccional. Por otro lado, porque al disminuir la independencia del órgano especializado para la impartición de justicia para adolescentes e incorporarlo como Sala especializada del Tribunal Superior de Justicia, entorpece su funcionamiento.

28. Los argumentos que plantea son **infundados**, al ya no existir los vicios de constitucionalidad impugnados, como a continuación demostraremos. Para

²² Aunque citó como impugnadas de la "vigésima primera a la vigésima novena", éstas no existen en el decreto. Por lo tanto, con fundamento en los artículos 39 y 40 debemos corregir la cita de preceptos y, en el caso, son las disposiciones "décima primera a décima novena" las que estimamos deben tenerse por impugnadas, ya que se relacionan con las acciones que deben llevarse a cabo para el proceso de desaparición del Consejo de la Judicatura.



ello, primero es importante recordar –e invocar como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles–²³ que el cuatro de abril de dos mil dieciocho se publicó en el diario oficial de la entidad el Decreto 2611, que trajo consigo otra reforma a la Constitución Local que, además de modificar muchos de los artículos impugnados y dejar sin materia el estudio de algunos de ellos, como se precisó, también modificó el artículo 92-A y adicionó el 109-Quáter, para quedar como siguen:

"Artículo 92-A. La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo que se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, estos últimos designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por el presidente del mismo.

"Para la elección de los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina deberá considerarse a funcionarios que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

"Los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina durarán cuatro años en el cargo, con excepción de su presidente. Ninguno podrá ser designado para un nuevo periodo. Asimismo, serán sujetos de responsabilidad en términos de la ley.

"La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina gozará de independencia de gestión y técnica, así como para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley.

"La integración y facultades de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina se regirán por las disposiciones de la ley orgánica del Poder Judicial, de igual forma lo harán las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se ajustará a los princi-

²³ **Artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles.** "Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."



pios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

"A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete:

"I. Como obligación, convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial.

"Los Jueces de Primera Instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría de los miembros de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, conforme a lo previsto en la ley;

"II. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

"III. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

"IV. Iniciar investigación sobre la conducta de algún otro funcionario o empleado del Poder Judicial en los términos que señale la ley;

"V. Elaborar el presupuesto del Poder Judicial sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, con aprobación previa del Pleno;

"VI. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados de los Tribunales del Poder Judicial, según el caso y de acuerdo con lo que la ley establezca;

"VII. Determinar la creación de los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarios que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y



"VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas."

"Artículo 109-Quáter. El Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d), párrafo cuarto, de esta Constitución.

"Para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, se deberá acreditar especialización en la materia y reunir los requisitos que esta Constitución establece para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; será nombrado por el Congreso del Estado previa convocatoria a examen de oposición que emitirá el órgano político del Congreso del Estado.

"Durará en su encargo un periodo de catorce años, contados a partir de la fecha en que rinda la protesta constitucional y sólo podrá ser privado del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, al término de los cuales tendrá derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme a lo establecido en esta Constitución y las leyes en la materia.

"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, el Magistrado que hubiere ejercido el cargo con el carácter de titular o suplente, podrá rebasar catorce años en el cargo. El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

"El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho Poder. La fiscalización de sus recursos estará a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Morelos.

"Habrá un Magistrado titular y un suplente, así como el número de Jueces Especializados que señale la ley orgánica que para tal efecto se expida. Tendrán competencia exclusiva para administrar justicia a los adolescentes a quie-



nes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes del Estado de Morelos. Los Jueces Especializados serán nombrados por el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, mediante convocatoria a examen de oposición calificado por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, designando en el cargo a quienes obtengan las más altas evaluaciones en dicho examen. Una vez nombrados tienen los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los demás Jueces pertenecientes al Poder Judicial del Estado de Morelos.

"La ley orgánica establecerá la organización, el funcionamiento, las atribuciones del tribunal y demás disposiciones para el correcto desempeño de sus funciones. La información relacionada con los procesos jurisdiccionales en materia de justicia para adolescentes no será pública."

29. De los artículos transcritos se advierte que en virtud del Decreto 2611 se incorporaron a la Constitución Local dos órganos similares a los que habían desaparecido en un primer momento y cuya ausencia es impugnada por el actor en la presente acción. No obstante, para demostrar que ya no subsiste la impugnación del actor es conveniente analizar y contrastar los nuevos artículos con los derogados para determinar si en efecto se subsana la falta de los órganos referidos por la accionante. Para alcanzar mayor claridad en el estudio se dividirá por temas.

a) Desaparición del Consejo de la Judicatura del Estado

30. La accionante, esencialmente, cuestiona que el decreto impugnado desapareció al órgano encargado de las funciones administrativas en el Poder Judicial Local. Sin embargo, la modificación del artículo 92-A en el nuevo decreto –transcrito en el apartado anterior– trajo consigo la creación de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial (en adelante "Junta de Administración") como órgano administrativo con funciones casi iguales a las que en su momento tuvo el Consejo de la Judicatura Local. Para hacer más explícita esta similitud, estimamos conveniente realizar cuadros comparativos entre las características y funciones que tenía el extinto Consejo de la Judicatura Local y las de la actual Junta de Administración. En la columna de la izquierda se mostrará el texto de la Constitución Local, previo a que fuera modificado



por el Decreto 2589 (el impugnado por la accionante), con el objetivo de ilustrar las funciones, naturaleza y atribuciones del extinto Consejo de la Judicatura, que a juicio del promovente "desaparecieron" o fueron indebidamente transferidos al Pleno del Tribunal Superior de Justicia. En la columna de la derecha analizaremos el texto derivado de las modificaciones introducidas por el Decreto 2611, mismo que continúa con la extinción del Consejo, pero que crea la Junta de Administración. Lo anterior, con el objetivo de comparar ambos órganos y determinar si el motivo de inconformidad aducido por la accionante subsiste.

Naturaleza del órgano	
Consejo de la Judicatura Local	Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial
<p>"Artículo 92. El Consejo de la Judicatura Estatal es un órgano del Poder Judicial del Estado de Morelos con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley de la materia. ..."</p>	<p>"Artículo 86. ...</p> <p>La vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, estarán a cargo de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, a quien le corresponderá también la administración de dicho Poder en general, en los términos que establezcan las leyes."</p> <p>"Artículo 92-A. La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo ...</p> <p>La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina gozará de independencia de gestión y técnica, así como para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley."</p>

31. Tomando en cuenta el artículo 92 que fue derogado por el Decreto 2589 impugnado con lo dispuesto en los actuales 86 y 92-A, podemos advertir que ambos son órganos administrativos con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, y cuyas funciones son similares: la vigilancia, disciplina y administración del Poder Judicial en general, con excepción del



Pleno del Tribunal Superior de Justicia y de los Magistrados de los respectivos Tribunales de Justicia Penal para Adolescentes y Laboral. Es decir, la Junta de Vigilancia lleva a cabo todas las tareas administrativas referentes al Poder Judicial que antes se tenían en la Constitución Local a favor del Consejo.

Integración	
Consejo de la Judicatura Local	Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial
<p>"Artículo 92. ...</p> <p>El Consejo se integrará por cinco miembros, de los cuales uno será el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado Numerario, un Juez de Primera Instancia, ambos designados conforme a lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial; un representante designado por el Ejecutivo del Estado y un representante del Poder Legislativo del Estado, designado por el órgano político del Congreso. ..."</p>	<p>"Artículo 92-A. La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo que se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de primera instancia, estos últimos designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por el presidente del mismo."</p>

32. En el segundo párrafo del 92 se preveía que la integración del Consejo de la Judicatura Local era de cinco personas. Con la nueva regulación los integrantes del nuevo órgano administrativo se redujeron a tres. Además, en la actual reglamentación ya no están contemplados representantes de otros Poderes (Legislativo y Ejecutivo), sino que el Poder Reformador de la Constitución Local prescindió de éstos para que las labores administrativas del Poder Judicial únicamente sean llevadas a cabo por miembros de éste.

Duración	
Consejo de la Judicatura Local	Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial
<p>"Artículo 92. ...</p> <p>Salvo el presidente del Consejo, los demás consejeros durarán seis años en el</p>	<p>"Artículo 92-A. ...</p> <p>Los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina durarán</p>



cargo. Ninguno de los integrantes del Consejo podrá ser designado para un nuevo periodo. Durante su gestión los consejeros podrán ser removidos además, en los términos que señale esta Constitución."

cuatro años en el cargo, con excepción de su presidente. Ninguno podrá ser designado para un nuevo periodo. Asimismo, serán sujetos de responsabilidad en términos de la ley."

33. En el aspecto de duración también hubo variación, pero la Constitución Local actualmente sí prevé un plazo fijo para que los miembros encargados de la vigilancia y administración ocupen su cargo. Aunque por razones obvias, el presidente del Tribunal Superior de Justicia –tanto en el Consejo como en la Junta– tiene un periodo distinto que el resto de los integrantes del órgano administrativo, el de éstos se redujo de seis a cuatro años. Se precisa que no es el caso de pronunciarnos sobre si es o no constitucional tal disminución de plazo, pues dichas normas no fueron impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad.

Funciones	
Consejo de la Judicatura Local	Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial
<p>"Artículo 92-A. Son facultades del Consejo de la Judicatura Estatal:</p> <p>I. Presentar a consideración del órgano político del Congreso del Estado, los dictámenes técnicos y el expediente de los Magistrados que concluyan sus funciones, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluyan su encargo.</p> <p>II. Convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial.</p> <p>Los Jueces de primera instancia y los que con cualquier otra denominación se designe, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría simple del total de los miembros del Consejo de la Judicatura Estatal.</p>	<p>"Artículo 92-A. ... A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete:</p> <p>I. Como obligación, convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial.</p> <p>Los Jueces de primera instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría de los miembros de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, conforme a lo previsto en la ley;</p>



III. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

IV. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley.

V. Iniciar, a solicitud del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, investigación sobre la conducta de algún Juez u otro funcionario o empleado del Poder Judicial.

VI. Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, así como el de los Juzgados, y demás órganos judiciales así como recibir del Tribunal Electoral del Estado de Morelos su propuesta de presupuesto, sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlos para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado;

VII. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados del Poder Judicial, con excepción de los secretarios de Acuerdos, secretarios de Estudio y Cuenta y actuarios del Tribunal Superior de Justicia, cuyo nombramiento y remoción será facultad del Pleno y las Salas del Tribunal, según el caso y de acuerdo con lo que la ley establezca.

VIII. Crear los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo a un estudio de factibilidad presupuestal.

"IX. Las demás que le confiera este mismo ordenamiento u otras leyes."

II. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

III. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

IV. Iniciar investigación sobre la conducta de algún otro funcionario o empleado del Poder Judicial en los términos que señale la ley;

V. Elaborar el presupuesto del Poder Judicial sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, con aprobación previa del Pleno;

VI. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados de los Tribunales del Poder Judicial, según el caso y de acuerdo con lo que la ley establezca;

VII. Determinar la creación de los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y

VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas."

34. El cuadro anterior permite evidenciar que las funciones que antes estaban previstas para el Consejo de la Judicatura se encuentran ahora a cargo



de la Junta. La única función que no está contemplada en favor de la Junta y que sí tenía el Consejo es la de *presentar a consideración del órgano político del Congreso del Estado, los dictámenes técnicos y el expediente de los Magistrados que concluyan sus funciones, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluyan su encargo*. Sin embargo, igualmente, esa ausencia no puede ser ahora estudiada, porque no se cuestionó su omisión puntualmente. El resto de funciones podemos apreciar que son esencialmente las mismas. Es decir, podemos concluir que el objetivo y funciones de esta Junta son muy similares a las que en su momento tenía y cumplía el Consejo de la Judicatura Estatal.

35. En conclusión, si bien por virtud del Decreto 2589 impugnado se desapareció al Consejo de la Judicatura Estatal y se le otorgó las facultades que ejercía al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, lo cierto es que ya no subsiste la ausencia de un órgano especializado e independiente que realice funciones administrativas. Es decir, en virtud del Decreto 2611 el Congreso del Estado reformó nuevamente la Constitución Local para crear un nuevo órgano administrativo denominado Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial para llevar a cabo las tareas administrativas que atañen a este Poder y que tiene similares protecciones orgánicas. Así, contrario a lo que alude la accionante, no existe violación al derecho de tutela judicial efectiva por la desaparición del Consejo de la Judicatura Estatal, ya que actualmente existe otro órgano que llevará a cabo dichas funciones sin que los Jueces deban distraerse de la impartición de justicia.

36. No pasa desapercibido que la accionante se duele también de: **a)** la derogación de los artículos 40, fracción XXXV²⁴ y 92,²⁵ ambos de la Constitución

²⁴ **Artículo 40 de la Constitución Local antes de ser derogado.** "Son facultades del Congreso: ... "XXXV. Designar al representante del Poder Legislativo ante el Consejo de la Judicatura."

²⁵ **Artículo 92 de la Constitución Local antes de ser derogado.** "El Consejo de la Judicatura Estatal es un órgano del Poder Judicial del Estado de Morelos con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley de la materia.

"El Consejo se integrará por cinco miembros, de los cuales uno será el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado Numerario, un Juez de Primera Instancia, ambos designados conforme a lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial; un representante designado por el Ejecutivo del Estado y un representante del Poder Legislativo del Estado, designado por el órgano político del Congreso.



Local, que preveían, por un lado, la facultad del Congreso Local para designar al representante del Poder Legislativo ante el Consejo de la Judicatura y, por el otro, la existencia del Consejo de la Judicatura Local; y, **b)** la modificación del artículo 136, párrafo primero,²⁶ del mismo ordenamiento, que preveía cuestiones relativas a la procedencia de acción penal federal contra los consejeros de la Judicatura Local. Sin embargo, como ya vimos, la razón central de que haya impugnado tales preceptos se relaciona con que la desaparición de dicho órgano interfería con el correcto ejercicio de la función judicial. Cuestión que, como quedó claro, fue superada, en virtud de que con posterioridad incorporó uno diverso que lleva a cabo las mismas funciones. De ahí que procede **declarar la validez** de la modificación del artículo 136, párrafo primero, y la derogación de los artículos 40, fracción XXXV y 92, todos de la Constitución Local.

b) Desaparición del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes

37. Por otro lado, la Comisión accionante cuestiona que se haya derogado el artículo 109-Ter de la Constitución Local y que con ello se haya transformado al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes en una Sala Especializada del Tribunal Superior de Justicia. Como ya mencionamos al inicio de este apartado, si

"Los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia y ejercerán su función con independencia e imparcialidad, independientemente de quien los designa.

"Los integrantes del Consejo para su elección deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, y en el caso de los designados por el Poder Judicial, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial plenamente comprobados.

"Salvo el presidente del Consejo, los demás consejeros durarán seis años en el cargo. Ninguno de los integrantes del Consejo podrá ser designado para un nuevo periodo. Durante su gestión los consejeros podrán ser removidos además, en los términos que señale esta Constitución.

"La ley reglamentaria deberá prever la integración y facultades del Consejo de la Judicatura Estatal, las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, transparencia y rendición de cuentas."

²⁶ **Artículo 136 de la Constitución Local con la modificación señalada.** "Para proceder penalmente en contra de los diputados al Congreso del Estado, el gobernador y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los consejeros de la Judicatura Estatal, por la Comisión de Delitos Federales durante el tiempo de su encargo, el Congreso del Estado declarará por mayoría absoluta del total de sus miembros, previo audiencia del acusado por sí, por su defensor, o por ambos, si ha lugar o no a la formación da causa. ..."



bien el Congreso Local derogó el artículo 109-Ter –que preveía la existencia del tribunal–, lo cierto es que, posteriormente, con el Decreto 2611, se adicionó el artículo 109-Quáter citado páginas atrás, que prevé de nuevo la existencia de un órgano jurisdiccional autónomo especializado en la impartición de justicia penal para adolescentes. Es decir, con el Decreto 2611 se revirtió las modificaciones sustantivamente impugnadas, puesto que se restableció el Tribunal Unitario con las mismas características que poseía. Para evidenciar lo anterior utilizaremos cuadros comparativos mostrando en el lado izquierdo el contenido suprimido por el decreto impugnado y en el derecho el texto introducido por el Decreto 2611:

Objetivo	
Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes	Tribunal de Justicia Penal para Adolescentes
" Artículo 109-Ter. El Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d) párrafo cuarto, de esta Constitución. ..."	" Artículo 109-Quáter. El Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d), párrafo cuarto, de esta Constitución. ..."

38. Como se aprecia, tanto el artículo derogado como el vigente (primer párrafo) prevén los mismos objetivos para el órgano especializado: hacerse responsable de la impartición de justicia para adolescentes, en términos del artículo 19, inciso d), de la Constitución Local.²⁷ En estricto sentido, el único cambio que se advierte es que en el nuevo artículo se prevé la palabra "Penal" para cambiar la denominación de ese órgano jurisdiccional.

²⁷ **Artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.** "...

"II. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho: ...

"d) A salvaguardarles en todo momento la protección de los derechos humanos, que por su condición de personas en desarrollo, son reconocidos por la Constitución General de la República, por los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, por la Constitución del Estado y las leyes que el Congreso del Estado emita. Para ello, el Estado establecerá un Sistema Integral de Justicia, que será aplicable a los adolescentes que tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales.



Integración	
Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes	Tribunal de Justicia Penal para Adolescentes
"Artículo 109-Ter. ... Habrá un Magistrado titular y un suplente, así como el número de Jueces especializados que señale la ley orgánica que para tal efecto se expida. Tendrán competencia exclusiva para administrar justicia a los adolescentes a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes del Estado de Morelos. Los Jueces Especializados serán nombrados por el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, mediante convocatoria a examen de oposición calificado por el Cen-	"Artículo 109-Quáter. ... Habrá un Magistrado titular y un suplente, así como el número de Jueces especializados que señale la ley orgánica que para tal efecto se expida. Tendrán competencia exclusiva para administrar justicia a los adolescentes a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes del Estado de Morelos. Los Jueces Especializados serán nombrados por el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, mediante convocatoria a examen de oposición calificado

"La conducción y operación del Sistema estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Dicho sistema deberá considerar formas alternativas de justicia que cumplan con las garantías del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión, de las que impongan las medidas y de las que ejecuten la medida impuesta, para ello, el Congreso del Estado emitirá el ordenamiento legal de la materia, a fin de establecer las formas y autoridades responsables de su ejercicio.

"El Sistema Integral de Justicia en el Estado de Morelos, garantizará la orientación, protección y tratamiento integral del adolescente, toda vez que su condición de personas en desarrollo es factor de interés superior para la aplicación en todos los procedimientos instaurados y con ello, reconocerles los valores universales de solidaridad, humanismo e integración social.

"Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social. Las medidas impuestas a los adolescentes de doce años cumplidos y menores de dieciocho, estarán dotadas de contenido educativo, sin perder de vista la orientación, protección y tratamiento, aspectos que deberán estar claramente determinados en calidad y cantidad técnica multidisciplinaria. Será improcedente y contrario a derecho el que se habilite una medida que exceda el criterio de proporcionalidad por el acto cometido, toda vez que el propósito fundamental es el de atender a la protección integral y el interés superior del adolescente, incorporando al contenido educativo la prevención del delito.

"Estas medidas tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará como medida extrema y por el menor tiempo que proceda y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años y menores de dieciocho, por la comisión de las conductas antisociales calificadas como graves."



tro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, designando en el cargo a quienes obtengan las más altas evaluaciones en dicho examen. Una vez nombrados tienen los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los demás Jueces pertenecientes al Poder Judicial del Estado de Morelos."

por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, designando en el cargo a quienes obtengan las más altas evaluaciones en dicho examen. Una vez nombrados tienen los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los demás Jueces pertenecientes al Poder Judicial del Estado de Morelos."

39. En cuanto a la conformación del tribunal tampoco hay diferencia, pues en el quinto párrafo se sigue previendo que el tribunal estará formado por un Magistrado y su suplente. Asimismo, se le reconoce al titular la facultad de nombrar a los integrantes los Juzgados Especializados, cuando aprueben el examen de oposición.

Requisitos para adquirir el cargo	
Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes	Tribunal de Justicia Penal para Adolescentes
<p>"Artículo 109-Ter. ...</p> <p>Para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, se deberá acreditar especialización en la materia y reunir los requisitos que esta Constitución establece para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; será nombrado por el Congreso del Estado previa convocatoria a examen de oposición que emitirá el órgano político del Congreso del Estado."</p>	<p>"Artículo 109-Quáter. ...</p> <p>Para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, se deberá acreditar especialización en la materia y reunir los requisitos que esta Constitución establece para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; será nombrado por el Congreso del Estado previa convocatoria a examen de oposición que emitirá el órgano político del Congreso del Estado."</p>

40. Como puede apreciarse, los requisitos (ahora previstos en el segundo párrafo del artículo 109-Quáter) para ser titular del tribunal tampoco cambian. Es decir, debe acreditar la especialización en la materia, cumplir con los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, y aprobar el examen de oposición que emita el órgano político del Congreso del Estado.



Duración	
Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes	Tribunal de Justicia Penal para Adolescentes
"Artículo 109-Ter. ... Durará en su encargo un periodo de catorce años, contados a partir de la fecha en que rinda la protesta constitucional y sólo podrá ser privado del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, al término de los cuales tendrá derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme a lo establecido en esta Constitución y las leyes en la materia. Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, el Magistrado que hubiere ejercido el cargo con el carácter de titular o suplente, podrá rebasar catorce años en el cargo. El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia."	"Artículo 109-Quáter. ... Durará en su encargo un periodo de catorce años, contados a partir de la fecha en que rinda la protesta constitucional y sólo podrá ser privado del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, al término de los cuales tendrá derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme a lo establecido en esta Constitución y las leyes en la materia. Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, el Magistrado que hubiere ejercido el cargo con el carácter de titular o suplente, podrá rebasar catorce años en el cargo. El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia."

41. De igual forma, lo que antes se preveía en el artículo 109-Ter, en cuanto a la duración se restableció íntegramente en los párrafos tercero y cuarto del artículo 109-Quáter. Así, el titular del órgano especializado tendrá que ocupar el cargo por un periodo de catorce años, mismo que empieza a correr desde que rinde protesta y sólo puede ser privado en términos de la Constitución y de las leyes en materia de responsabilidad de servidores públicos. Asimismo, se retomó la prohibición de volver a ocupar el cargo una vez que ya se desempeñó como tal y que el retiro forzoso se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.



Facultades administrativas	
Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes	Tribunal de Justicia Penal para Adolescentes
<p>"Artículo 109-Ter. ...</p> <p>El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho Poder. La fiscalización de sus recursos estará a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Morelos.</p> <p>...</p> <p>La ley orgánica establecerá la organización, el funcionamiento, las atribuciones del tribunal y demás disposiciones para el correcto desempeño de sus funciones. La información relacionada con los procesos jurisdiccionales en materia de justicia para adolescentes no será pública."</p>	<p>"Artículo 109-Quáter. ...</p> <p>El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho Poder. La fiscalización de sus recursos estará a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Morelos.</p> <p>...</p> <p>La ley orgánica establecerá la organización, el funcionamiento, las atribuciones del tribunal y demás disposiciones para el correcto desempeño de sus funciones. La información relacionada con los procesos jurisdiccionales en materia de justicia para adolescentes no será pública."</p>

42. De la comparación anterior se aprecia que el Decreto 2611 retomó íntegramente que el Magistrado titular administrará los recursos del órgano y propondrá el presupuesto de egresos para que se integre al del resto del Poder Judicial. Es decir, se le reconoce autonomía presupuestaria. Asimismo, se retomó textualmente que estará sujeto a la fiscalización de la Entidad Superior del Estado como cualquier otro Poder y que la ley establecerá la organización y funcionamiento del tribunal.

43. A manera de conclusión, por todo lo relatado en párrafos anteriores, podemos decir que si bien en un primer momento se transformó al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes en una Sala Especializada del Tribunal Superior de Justicia, con la emisión y entrada en vigor del Decreto 2611, de cuatro abril de dos mil dieciocho, aunque no dejó sin efectos las normas impugnadas, sí reincorporó al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes con las atribuciones y naturaleza que gozaba previamente. Ello es suficiente para que este



Tribunal Pleno concluya que no existe la medida regresiva que aduce la accionante. Por tanto, es menester concluir que son **infundados** sus argumentos.

c) Disposiciones transitorias

44. Por otro lado, la Comisión cuestiona el régimen transitorio previsto en el Decreto 2589 relacionadas con la desaparición del Consejo de la Judicatura. Tales disposiciones establecen lo siguiente:

"Décima primera. Los recursos humanos, materiales y financieros, así como el acervo documental con que actualmente cuenta el Consejo de la Judicatura, pasarán a formar parte del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos."

"Décima segunda. Los servidores públicos que actualmente laboran en el Consejo de la Judicatura, con excepción de los consejeros, seguirán formando parte del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos."

"Décima tercera. En un término máximo de noventa días hábiles, a partir de la declaratoria correspondiente, el Congreso del Estado deberá expedir la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia para adecuarla a la extinción del Consejo de la Judicatura."

"Décima cuarta. EL Consejo de la Judicatura quedará formalmente extinto, una vez entrada en vigor las reformas del presente decreto. Los asuntos que se encuentren en trámite o en proceso al entrar en vigor el presente decreto, continuarán tramitándose en los términos de las leyes aplicables, hasta su conclusión en lo que no contravengan con este decreto."

"Décima quinta. Los actuales consejeros de la Judicatura, procederán a realizar la entrega recepción a partir del siguiente día al que entre en vigor la presente reforma."

"Décima sexta. Las menciones que en otros ordenamientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los consejeros del mismo, se entenderán refe-



ridas al Pleno del Tribunal Superior de Justicia y los Magistrados que lo integran respectivamente."

"Décima séptima. Las funciones, facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, de su titular en cualquier ordenamiento legal, así como en contratos, convenios o acuerdos celebrados con secretarías, dependencias o entidades de la administración pública estatal, federal, y de los Municipios, así como con cualquier persona física o moral, serán asumidos por el Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con las atribuciones que mediante la presente reforma se le otorga."

45. Como puede apreciarse de la transcripción anterior, las normas ordenan una serie de acciones para concretar la extinción del Consejo de la Judicatura, cuestión que está íntimamente relacionada con la impugnación de la accionante. Entre otras cuestiones, las normas transitorias ordenan la armonización de la legislación correspondiente a los objetivos de la reforma, la transferencia de recursos humanos, materiales, financieros, las facultades, funciones, responsabilidades, entre otras cosas, del extinto Consejo al Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Es decir, se dicta una serie de medidas y aclaraciones para concretar que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia se haría cargo de lo que correspondía al extinto Consejo de la Judicatura.

46. No obstante, como ya se ha referido a lo largo de esta ejecutoria, el Decreto 2611 creó la Junta de Administración como órgano administrativo y con funciones casi iguales a las del extinto Consejo y con miembros distintos a los del Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Por ello, en virtud de que ya no subsistían las razones de inconstitucionalidad aducidas por la accionante, concluimos que son infundadas las razones que esgrime. Al respecto, cabe señalar que el Decreto 2611 también trajo consigo un régimen transitorio nuevo en cuanto a la Junta de Administración:

"Cuarta. De conformidad con el régimen transitorio de las reformas constitucionales aprobadas en sesión de la LIII Legislatura del Congreso del Estado, el 15 de diciembre de 2017, los recursos humanos, materiales y financieros, así como el acervo documental que se le hubiera transferido al Tribunal Superior



de Justicia por parte del Consejo de la Judicatura, pasarán a formar parte de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado.

"Asimismo, los asuntos que se encuentren en proceso continuarán tramitándose en los términos de las leyes aplicables, hasta su conclusión en lo que no contravengan este decreto, por parte de la referida Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina."

"Quinta. Dada la extinción del Consejo de la Judicatura, así como las reformas contenidas en el presente decreto, a fin de evitar interpretaciones incorrectas del marco jurídico vigente, las menciones que en otros ordenamientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los consejeros del mismo, se entenderán referidas a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial o a sus integrantes, respectivamente; sin que ello implique identidad entre dichos órganos ni sustitución alguna.

"Las funciones, facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia en cualquier ordenamiento legal, así como en contratos, convenios o acuerdos celebrados con secretarías, dependencias o entidades de la administración pública estatal, federal, y de los Municipios, así como con cualquier persona física o moral, serán asumidos por la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con las atribuciones que mediante la presente reforma se le otorgan."

47. De la transcripción anterior se advierte que ahora será la Junta de Administración el órgano que asumirá las funciones y todo lo referente al Consejo de la Judicatura, ya no será el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Además, el artículo quinto transitorio es claro al establecer que en todo lo que se refiera al Consejo de la Judicatura y sus funcionarios se referirá a la Junta referida y sus miembros. Por tal razón, es claro que en estos artículos tampoco subsisten los motivos de inconformidad argumentados por la accionante y debe reconocerse la validez de dichas disposiciones que, en algún momento, sirvieron para implementar la reforma impugnada, pero que hoy por hoy ya no subsiste, como quedó demostrado en los apartados anteriores.



d) Modificación de la fracción III del artículo 26 de la Constitución Local

48. La accionante se duele de la inconstitucionalidad de esta fracción, en esencia, porque prevé la existencia del Magistrado de la Sala Especializada en Justicia para Adolescentes, como a continuación se aprecia:

"Artículo 26. No pueden ser diputados:

"...

"III. Los secretarios o subsecretarios de despacho, el fiscal general del Estado de Morelos, los fiscales y fiscales especializados, los **Magistrados** del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y **de la Sala Especializada en Justicia Penal para Adolescentes**, los Jueces de Primera Instancia, los agentes del Ministerio Público, los administradores de rentas estatales o municipales, los delegados o equivalentes de la Federación, los miembros del Ejército en servicio activo y los jefes o mandos superiores de Policía de Seguridad Pública Estatal o Municipal y los presidentes municipales, así como quienes ocupen un cargo de dirección en los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal o ejerzan bajo cualquier circunstancia las mismas funciones, los titulares de los organismos públicos autónomos, salvo que se separen del cargo ciento ochenta días antes del día de la fecha de la elección. Los diputados que pretendan ser reelectos, podrán optar por no separarse de su cargo, en términos de la normativa aplicable; ..."

49. El contenido normativo impugnado no cambió con la reforma del cuatro de abril de dos mil dieciocho y el artículo sigue previendo la existencia del Magistrado integrante de la Sala especializada (impugnado por el accionante), lo que daría pauta al estudio del concepto de invalidez. Sin embargo, también advertimos que el contenido del artículo prevé una prohibición para contender para un cargo de elección popular, lo cual es materia electoral. Al respecto, es necesario recordar que el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal establece que las leyes de carácter electoral deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que



vayan a aplicarse.²⁸ Dado que esta reforma se emitió el cuatro de abril de dos mil dieciocho y que el periodo electoral ya había comenzado, se estima que estaban impedidos para hacer la modificación en este periodo, lo cual es razón suficiente para justificar que no se haya modificado el artículo referido. Lo anterior se reconoce incluso en la disposición décima tercera transitoria del Decreto 2611, que a la letra establece:

"Décima tercera. Una vez que haya concluido la prohibición para realizar modificaciones en materia electoral por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral que establece el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, o bien hasta que se haya resuelto el último recurso de impugnación, el Congreso del Estado de Morelos deberá realizar las adecuaciones necesarias al artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, para establecer que los Magistrados Especializados serán únicamente Magistrados. Mientras se realiza la modificación antes mencionada, se entenderá para todos los efectos conducentes que, por Magistrados Especializados, se referirá al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes."

50. La disposición referida establece que, una vez terminado el proceso electoral y resuelto el último recurso relacionado con éste, el Congreso deberá hacer las adecuaciones necesarias para eliminar lo referente al Magistrado especializado en justicia para adolescentes (el artículo referirá únicamente a Magistrados). Por tanto, estimamos que no subsiste el vicio de constitucionalidad ni la reclamación aducida por la accionante, porque, incluso, la disposición citada establece que en el tiempo intermedio en que se modifica la Constitución, "*se entenderá para todos los efectos conducentes que, por Magistrados Especializados, se referirá al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes*".²⁹ De ahí que debe reconocerse la validez de dicha norma.

²⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"II. ...

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."

²⁹ Disposición décima tercera transitoria del Decreto 2611, publicado el 4 de abril de 2018 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad". Disponible en las fojas 477-486 del expediente en que se actúa.



VIII. Decisión

51. En términos de lo expuesto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la validez de: **a)** las modificaciones de los artículos 26, fracción III y 136, primer párrafo; **b)** la derogación de los artículos 40, fracción XXXV, 92 y 109-Ter; y, **c)** las disposiciones transitorias décima primera a décima séptima del decreto impugnado.

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 40, fracciones XXVII, XXXII, XXXIII y XXXVII; 46, 86, 88, 91, 92-A, 136, párrafo quinto, y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformados mediante Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, así como respecto de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera del referido decreto, por las razones precisadas en el apartado V de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se reconoce la validez de la reforma de los artículos 26, fracción III y 136, primer párrafo, así como de la derogación de los artículos 40, fracción XXXV, 92 y 109-Ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, realizada mediante Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, al igual que de las disposiciones transitorias de la décima primera a la décima séptima del referido decreto, en términos del apartado VII de este fallo.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Medina Mora I. por el estudio adicional de los artículos 98 y 135, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a la precisión de las normas impugnadas. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Medina Mora I. por el sobreseimiento adicional de los artículos 109-Bis y 134, párrafo cuarto, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos 40, fracciones XXVII, XXXII, XXXIII y XXXVII, 46, 86, 88, 91, 92-A, 136, párrafo quinto y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformados mediante Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, así como de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera del referido decreto. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y por el sobreseimiento integral de la presente acción de inconstitucionalidad.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Medina Mora I. por razones diversas y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados a), denominado "Desaparición del Consejo de la Judicatura del Estado", consistente en reconocer la validez de la reforma del artículo 136, párrafo primero, así como de la derogación de los artículos 40, fracción XXXV y 92 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, b), denominado "Desaparición del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes", consistente en reconocer la validez de la derogación del artículo 109-Ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, c), denominado "Disposiciones transitorias", consistente en reconocer la validez de las disposiciones transitorias de la décima primera a la décima séptima del Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, y d), denominado "Modificación de la fracción III del artículo 26 de la Constitución Local", consistente en reconocer la validez de la reforma del artículo 26, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a la decisión, y la congruencia formal de los puntos resolutivos.

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



Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2012802.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 38/2018, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

En sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 40, fracciones XXVII, XXXII, XXXIII y XXXVII; 46, 86, 88, 91, 92-A, 136, párrafo quinto y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Por otro lado, reconoció la validez de los artículos 26, fracción III y 136, primer párrafo, y de la derogación de los artículos 40, fracción XXXV, 92 y 109-Ter del mismo ordenamiento, así como de las disposiciones transitorias de la décima primera a la décima séptima del decreto impugnado.

En efecto, la mayoría de mis compañeros consideró que los argumentos de la accionante resultaban infundados, al ya no existir los vicios de constitucionalidad impugnados, en tanto que el cuatro de abril de dos mil dieciocho se publicó en el Diario Oficial de la entidad el Decreto 2611, que trajo consigo otra reforma a la Constitución Local que modificó, sustancialmente, el sistema al que pertenecen los artículos en estudio.

Presento este voto particular para exponer las razones por las que considero que la acción de inconstitucionalidad debió **sobreseerse en su totalidad**.

I. Determinación del Pleno en torno al sobreseimiento de las normas impugnadas

Previo al estudio de fondo, el Tribunal Pleno discutió si se debía sobreseer respecto de la totalidad de la acción de inconstitucionalidad, con motivo de la reforma posterior a la presentación de la acción y en atención a la falta de formulación de conceptos de violación respecto de algunas de las normas impugnadas.

En efecto, la acción fue promovida el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho y la legislación impugnada fue reformada el cuatro de abril de dos mil dieciocho,



con la finalidad de: **i.** reincorporar al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, en lugar de la Sala Especializada que la legislación impugnada contemplaba; **ii.** incluir a un órgano denominado Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, al que le fueron conferidas las facultades de administración y vigilancia que mediante el decreto impugnado habían pasado al Pleno del Tribunal Superior de Justicia; **iii.** adicionar a los secretarios de los Tribunales del Estado a la lista de servidores públicos que no podrán desempeñar empleo o cargo por el que reciban remuneraciones diversas; y, **iv.** reincorporar a los Tribunales Unitarios como órganos autónomos especializados en la impartición de justicia penal para adolescentes, con las mismas atribuciones y características que poseía previo a la publicación de la ley impugnada.

La cuestión se resolvió considerando que únicamente debían sobreseerse por cesación de efectos aquellos artículos que fueron modificados con motivo de la reforma; mientras que respecto de aquellos artículos que fueron impugnados por la accionante sin que se formularan conceptos de invalidez, simplemente se señaló que no serían materia de estudio por no formar parte de la litis. Por ende, se determinó entrar al estudio de fondo del resto de los artículos impugnados.

II. Motivos del disenso

En la sesión, una mayoría de Ministros estimó que, dado que los artículos 26, fracción III y 136, primer párrafo, no sufrieron modificación alguna de forma posterior al decreto impugnado, y los artículos 40, fracción XXXV, 92 y 109-Ter derogados se mantenían en ese estatus, lo procedente era entrar al estudio de fondo de dichas disposiciones. De igual manera, consideraron que debería analizarse lo dispuesto por los artículos transitorios décimo primero a décimo séptimo, que precisan implicaciones y acciones específicas que deberán tomarse para la desaparición del Consejo de la Judicatura Local.

Durante la discusión, sostuve que si bien dichos artículos no habían sufrido una modificación formal, lo cierto es que pasaron a formar parte de un nuevo sistema normativo y ello tornaba imposible analizar los conceptos de invalidez planteados. Lo anterior, puesto que la reforma posterior incorporó a la *Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial* y al *Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes*, lo que –en mi opinión– desarticuló por completo el planteamiento de la acción.



En efecto, en los conceptos de invalidez, la accionante consideró que la desaparición del Consejo de la Judicatura de Morelos y la transformación del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes en una Sala Especializada del Tribunal Superior de Justicia constituían medidas regresivas en materia de protección al derecho de tutela judicial efectiva. Sin embargo, la reforma posterior a la ley impugnada trajo consigo la creación de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial como órgano administrativo con funciones casi idénticas a las que en su momento tuvo el Consejo de la Judicatura Local, así como la reincorporación del Tribunal Unitario de Justicia como órgano jurisdiccional autónomo especializado en la impartición de justicia penal para adolescentes. Por tanto, a mi parecer es claro que el sistema impugnado ya no subsistía, por lo que no podía entrarse al análisis de las normas en cuestión.

Lo anterior, sin importar que algunas de las disposiciones impugnadas o derogadas hubieran permanecido intocadas, dado que se encuentran inscritas en un sistema normativo nuevo que modificó su contenido y entendimiento. Ello se evidencia del propio estudio de fondo realizado en la sentencia de mérito, pues las contestaciones que se dan a los conceptos de invalidez se hacen a partir del contenido de la nueva legislación, al señalar que los preceptos impugnados no son regresivos en la medida en que han sido subsanados con motivo de la creación de un órgano similar al Consejo de la Judicatura y la reinstalación del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes; **de manera que los planteamientos se resuelven partiendo de una legislación que no fue objeto de impugnación.**

Por estas razones, considero que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia de cesación de efectos no sólo respecto de los artículos precisados en la sentencia, sino respecto de la **totalidad de la acción de inconstitucionalidad.**

Finalmente, cabe mencionar que en la sentencia se determinó que no serían materia de estudio algunos de los artículos señalados por la accionante en su demanda bajo el argumento de que los mismos versan sobre cuestiones ajenas al Consejo de la Judicatura Local y al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes. Lo anterior, tomando en consideración que los conceptos de invalidez planteados por la accionante estaban exclusivamente dirigidos a impugnar las transformaciones que recayeron sobre dichos órganos. Sin embargo, estimo que lo correspondiente, atendiendo a la naturaleza del



presente medio de impugnación, era sobreseer respecto de dichas disposiciones, ante la ausencia de conceptos de invalidez y no simplemente omitir su análisis.¹

Este voto se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 38/2018.

1. En sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve se resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en contra del Decreto 2589, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el quince de febrero de dos mil dieciocho.
2. El Tribunal Pleno tuvo que responder a dos preguntas fundamentales: ¿la reforma a la Constitución del Estado de Morelos que desaparece al Consejo de la Judicatura Local transgrede el derecho a la tutela judicial efectiva? y ¿la reforma a la Constitución Local que transforma al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes en una Sala Especializada del Tribunal Superior de Justicia transgrede el derecho a la tutela judicial efectiva?
3. El Tribunal Pleno coincidió, por mayoría de seis votos, respecto del sentido de la propuesta en el fondo; sin embargo, respecto de ambas preguntas yo anuncié mi concurrencia sobre las consideraciones.

I. Razones de la mayoría respecto de la desaparición del Consejo de la Judicatura del Estado y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes Local

4. El Tribunal Pleno determinó que si bien en virtud del decreto impugnado se desapareció al Consejo de la Judicatura Estatal, otorgándosele las facultades que

¹ Así lo ha resuelto este Tribunal Pleno en distintas ocasiones, como puede verse reflejado en la tesis aislada P.VI/2011, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, «con número de registro digital: 161359», de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."; y en la tesis jurisprudencial P./J. 17/2010, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2312, «con número de registro digital: 165360», de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES."



ejercía al Pleno del Tribunal Superior de Justicia; lo cierto es que, mediante reforma posterior, se instauró la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, como órgano administrativo para llevar a cabo las tareas que antes correspondían al Consejo de la Judicatura Local.

5. En consecuencia, se reconoció la validez de la modificación del artículo 136, párrafo primero, y la derogación de los artículos 40, fracción XXXV y 92 de la Constitución del Estado de Morelos.
6. Asimismo, se determinó que si bien el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes Local fue transformado en una Sala Especializada del Tribunal Superior de Justicia, por medio del decreto impugnado; lo cierto es que, mediante reforma posterior, se reincorporó al Tribunal Unitario con las atribuciones y naturaleza que gozaba previamente, concluyéndose que no existió la medida regresiva planteada por el accionante. Por tanto, se resolvió reconocer la validez de la derogación del artículo 109-Ter de la Constitución del Estado de Morelos.

II. Razones del disenso

7. Aunque comparto la mayoría del análisis y las conclusiones alcanzadas en los apartados relativos, considero necesario hacer algunas precisiones.
8. En primer lugar, me parece necesario aclarar que las consideraciones mayoritarias, desde mi perspectiva, no implican el reconocimiento de una forma específica de administración y vigilancia de los Poderes Judiciales Locales como parte del derecho a la tutela judicial efectiva.
9. Asimismo, tampoco considero que se esté determinando que la supresión de un Consejo de la Judicatura Local y la consecuente transferencia de sus facultades a otro órgano, necesariamente impacte en el adecuado funcionamiento de la Judicatura Estatal.
10. Lo anterior, pues, por una parte, en el caso concreto el reconocimiento de validez se sustenta en la instauración de un nuevo órgano administrativo para el Poder Judicial Local, y no en la evaluación del contenido del derecho humano a la tutela judicial efectiva y su relación con el órgano mencionado; esto es, dada la creación de la Junta de Vigilancia, Administración y Disciplina del Poder Judicial Local, que cumple casi con funciones idénticas que el extinto Consejo de la Judicatura, se determinó que el concepto de invalidez planteado resultaba infundado, pero sin hacer un análisis en específico del derecho supuestamente transgredido.



11. Por otro lado, me parece que un pronunciamiento en dicho sentido iría en detrimento de la libertad configurativa que, conforme al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal,¹ asiste a las Legislaturas Estatales para determinar la estructura orgánica de sus respectivos Poderes Judiciales Locales, incluyendo lo pertinente al sistema de vigilancia, administración y disciplina del aparato judicial estatal.
12. Esto es así, dado que el mismo artículo 116 no establece una conformación específica para los Poderes Judiciales a nivel local, inclusive, ni siquiera mandata la existencia de Consejos de la Judicatura o similares en las entidades federativas.
13. En segundo lugar, bajo argumentos similares, considero que la reinstauración del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes hizo innecesario el examen sobre una posible medida regresiva derivada de la transferencia que se había hecho de sus facultades a la Sala Especializada en Justicia Penal para Adolescentes.

¹ Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo. ..."



14. Por lo que, desde mi perspectiva, tampoco existió pronunciamiento sobre si la derogación del artículo 109-Ter de la Constitución Local constituía una medida regresiva en relación con el derecho humano a la tutela judicial efectiva; de ahí que no se haya establecido un criterio al respecto.

Este voto se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 38/2018, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó, por una parte, sobreseer respecto de los artículos 40, fracciones XXVII, XXXII, XXXIII y XXXVII; 46, 86, 88, 91, 92-A, 136, párrafo quinto, y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformados mediante Decreto Número 2589, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, así como respecto de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera del referido decreto, en virtud de que cesaron sus efectos en términos del artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la ley reglamentaria.¹

Por otra parte, en cuanto al fondo, se reconoció la validez de la reforma de los artículos 26, fracción III y 136, primer párrafo, así como de la derogación de los artículos 40, fracción XXXV, 92 y 109-Ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, realizada mediante Decreto Número 2589, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, al igual que de las disposiciones transitorias de la décima primera a la décima séptima del referido decreto.

¹ **Artículo 19 de la ley reglamentaria.** "Las controversias constitucionales son improcedentes ... "V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

Artículo 59 de la ley reglamentaria. "En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

Artículo 65 de la ley reglamentaria. "En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. ..."



En lo que a este voto interesa, en el apartado V, relativo a "causas de improcedencia" se precisó que después de la emisión del Decreto 2589 –mismo que fue materia de impugnación en esta acción– el Congreso Local emitió el diverso Decreto 2611, publicado el cuatro de abril de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5591, que modificó, entre otras, diversas normas de las aquí impugnadas.

Al respecto, se indicó que el Tribunal Pleno ha sostenido que para decretar el sobreseimiento por cesación de efectos (ante la presencia de un nuevo acto legislativo) debe acreditarse que: **a)** se haya llevado a cabo un **proceso legislativo** (criterio formal); y **b)** la modificación normativa sea **sustantiva o material**. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. El segundo, en cambio, consiste en que la modificación sea sustantiva o material, y se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. De este modo, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.²

En este sentido, se estimó que con la expedición del Decreto 2611, que tuvo por objeto modificar los artículos impugnados, se acredita el criterio formal, pues se consideró que éste es prueba suficiente para concluir que hubo y concluyó un proceso legislativo. Asimismo se determinó que el cambio sustantivo también se acreditó, ya que se apreció que los artículos 40, fracciones XXVII, XXXII, XXXIII y XXXVII; 46, 86, 91, 136, párrafo quinto y 137 efectivamente modificaron su contenido para referirse al *Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes*, cuando antes de la reforma referían al *Magistrado de la Sala Especializada en Justicia para Adolescentes*, así como eliminar la figura del Fiscal Especializado en combate a la corrupción. Es decir, mientras que antes los artículos contemplaban como destinatario de la norma a un Magistrado adscrito a una Sala Especializada del Tribunal Superior de Justicia, ahora se refieren a éste como uno perteneciente a un tribunal autónomo.

Que el cambio sustantivo también se acredita respecto del artículo 88 de la referida norma, puesto que se eliminó a los miembros del Consejo de la Judicatura como servidores públicos que "*no podrán desempeñar otro empleo o recibir*

² Tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."



remuneración diversa a la que se recibe por laborar en el Poder Judicial" y, en su lugar, se incluyó a los secretarios que trabajan en órganos jurisdiccionales. Aunque dicho texto efectivamente pertenece al Decreto 2589 que pretendió eliminar al Consejo de la Judicatura –pues, incluso, se derogó el artículo 92 y se modificó el 92-A que lo regulaban–, advirtiendo que esta modificación pudo ser consecuencia de una omisión en que incurrió el legislador en el decreto impugnado. Finalmente, también logra acreditarse el cambio sustantivo respecto del artículo 92-A, pues, como se aprecia, con la reforma se modificó su redacción para prever nuevo órgano administrativo (la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial) al que le fueron conferidas las facultades que –en el artículo impugnado– se prevenían en favor del Tribunal Superior de Justicia. Por todo lo anterior, se concluyó que debía sobreseerse respecto de todos estos artículos al haber cesado sus efectos con motivo de un nuevo acto legislativo.

Por otro lado, se concluyó que también se actualiza la cesación de efectos respecto de las disposiciones primera a tercera transitorias del Decreto 2589, pero por distinto motivo. Lo anterior, en atención a que el Tribunal Pleno ha sostenido que cuando en acción de inconstitucionalidad se impugnan normas transitorias y las mismas ya cumplieron el objeto para el cual se emitieron, actualizándose la causa de improcedencia prevista en la del artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, de la ley reglamentaria, por lo que debe sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de la misma ley.³

Expuesto lo anterior, debo precisar que, si bien comparto el sobreseimiento de la sentencia respecto de los artículos 40, fracciones XXVII, XXXII, XXXIII y XXXVII; 46, 86, 88, 91, 92-A, 136, párrafo quinto y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformados mediante Decreto Número 2589, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, así como respecto de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera del referido decreto; lo cierto es que considero que **este asunto debió sobreseerse en su totalidad**, ya que materialmente **cesaron los efectos de las normas impugnadas**, esto

³ Tesis jurisprudencial de este Tribunal Pleno P./J. 8/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



debido a que en los conceptos de invalidez el accionante, esencialmente, aduce que **la reforma a la Constitución Local que desaparece al Consejo de la Judicatura de Morelos y al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes es inconstitucional, porque viola el derecho a la tutela judicial efectiva.**

No obstante ello, con motivo de las reformas a la Constitución Local, de cuatro de abril de dos mil dieciocho, **ya no existen las normas generales impugnadas**, esto, pues el Decreto 2611, trajo consigo otra reforma a la Constitución Local que, además de modificar muchos de los artículos impugnados y dejar sin materia el estudio de algunos de ellos como se precisó, **también modificó el artículo 92-A y adicionó el 109-Quáter, para quedar como siguen:**

"**Artículo 92-A.** La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo que se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, estos últimos designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por el presidente del mismo.

"Para la elección de los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina deberá considerarse a funcionarios que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

"Los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina durarán cuatro años en el cargo, con excepción de su presidente. Ninguno podrá ser designado para un nuevo periodo. Asimismo, serán sujetos de responsabilidad en términos de la ley.

"La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina gozará de independencia de gestión y técnica, así como para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley.

"La integración y facultades de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina se regirán por las disposiciones de la ley orgánica del Poder Judicial, de igual forma lo harán las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se ajustará a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, transparencia y rendición de cuentas.



"A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete:

"I. Como obligación, convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial.

"Los Jueces de Primera Instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría de los miembros de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, conforme a lo previsto en la ley;

"II. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

"III. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

"IV. Iniciar investigación sobre la conducta de algún otro funcionario o empleado del Poder Judicial en los términos que señale la ley;

"V. Elaborar el presupuesto del Poder Judicial sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, con aprobación previa del Pleno;

"VI. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados de los Tribunales del Poder Judicial, según el caso y de acuerdo con lo que la ley establezca;

"VII. Determinar la creación de los juzgados, Secretarías de Acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal; y,

"VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas."

"Artículo 109-Quáter. El Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d), párrafo cuarto, de esta Constitución.

"Para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, se deberá acreditar especialización en la materia y reunir los requisitos que esta Constitución establece para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; será nombrado por el Congreso del Estado previa convocatoria a examen de oposición que emitirá el órgano político del Congreso del Estado.



"Durará en su encargo un periodo de catorce años, contados a partir de la fecha en que rinda la protesta constitucional y sólo podrá ser privado del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, al término de los cuales tendrá derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme a lo establecido en esta Constitución y las leyes en la materia.

"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, el Magistrado que hubiere ejercido el cargo con el carácter de titular o suplente, podrá rebasar catorce años en el cargo. El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

"El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al Titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho Poder. La fiscalización de sus recursos estará a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Morelos.

"Habrá un Magistrado titular y un suplente, así como el número de Jueces Especializados que señale la ley orgánica que para tal efecto se expida. Tendrán competencia exclusiva para administrar justicia a los adolescentes a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes del Estado de Morelos. Los Jueces Especializados serán nombrados por el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, mediante convocatoria a examen de oposición calificado por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, designando en el cargo a quienes obtengan las más altas evaluaciones en dicho examen. Una vez nombrados tienen los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los demás Jueces pertenecientes al Poder Judicial del Estado de Morelos.

"La ley orgánica establecerá la organización, el funcionamiento, las atribuciones del tribunal y demás disposiciones para el correcto desempeño de sus funciones. La información relacionada con los procesos jurisdiccionales en materia de justicia para adolescentes no será pública."

De los artículos transcritos se advierte que, en virtud del Decreto 2611, **se incorporaron a la Constitución Local dos órganos similares a los que habían desaparecido en un primer momento y cuya ausencia es impugnada por el actor en la presente acción.**



De manera que, con independencia de lo constitucional o no que resulten esos nuevos preceptos, lo procedente es sobreseer por los restantes artículos impugnados; en tanto **las normas generales que se consideraban violatorias de la Constitución han cesado en sus efectos.**

Lo anterior, sería, incluso, coherente con la determinación de fondo de la sentencia, dado que en el fondo se determina que **ya no subsiste la materia de impugnación**, al quedar subsanada por tales reformas y, por ello, **se reconoce la validez de las normas impugnadas**; sin embargo, en realidad, no se estudian éstas.

Aunado a ello, no **comparto las consideraciones del proyecto en cuanto determina que** la reforma en cuestión, **se trata de un nuevo acto legislativo, tanto en sentido formal como material.**

Lo anterior, en virtud de que me aparto del criterio mayoritario del Pleno que, como se dijo, sostiene que para tener por **acreditada** la existencia de un nuevo acto legislativo, es necesario **1)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **2)** que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiendo por ello cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio "**formal**" de modificación a la norma para que ésta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley, pues desde mi óptica, es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aun cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

En efecto, como lo he sostenido en diversos precedentes, por certeza jurídica debe considerarse que para que se actualice la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma impugnada, basta que el precepto haya pasado por un procedimiento legislativo y que se haya publicado, para que se considere que estamos frente a un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, como lo había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA



GENERAL IMPUGNADA."⁴ y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA."⁵ respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."⁶

⁴ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 8/2004, página 958, «con número de registro digital: 182048».

⁵ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXI, mayo de 2005, tesis P./J. 24/2005, página 782, «con número de registro digital: 178565».

⁶ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V,



La reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo, al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior; por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso, que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza.

Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la supremacía constitucional.

Por lo que la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra –en todo caso– procede una nueva acción de inconstitucionalidad y, por ende, debe de sobreseerse respecto de la ya intentada, en tanto se impugnó otro contexto normativo.⁷

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice

y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva." Tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, «con número de registro digital: 175709».

⁷ "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio." Tesis P./J. 18/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 45, «con número de registro digital: 2003950».



un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

Por las razones expresadas, es que comparto el sobreseimiento de la sentencia respecto de los artículos 40, fracciones XXVII, XXXII, XXXIII y XXXVII; 46, 86, 88, 91, 92-A, 136, párrafo quinto y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformados mediante Decreto Número 2589, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, así como respecto de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera del referido decreto; **pero separándome de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.**

Aunado a que, como señalé, considero que **el sobreseimiento debió ser integral por cesación de efectos de la materia de impugnación de este asunto**, con independencia de que el nuevo decreto no haya modificado directamente algunas de las disposiciones impugnadas.

No obstante mi votación en este punto, **por el sobreseimiento integral de la acción de inconstitucionalidad**, obligado por la mayoría, voté a favor de la sentencia en cuanto al fondo, que reconoció la validez de la reforma de los artículos 26, fracción III y 136, primer párrafo, así como de la derogación de los artículos 40, fracción XXXV, 92 y 109-Ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, realizada mediante Decreto Número 2589, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, al igual que de las disposiciones transitorias de la décima primera a la décima séptima del referido decreto, pues, en realidad, como dije, el texto controvertido fue modificado.

Por las razones expuestas, es que comparto la sentencia emitida, pero separándome de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2008 y P./J. 25/2016 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111, en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con números de registro digital: 170414 y 2012802, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AL SER UN ENTE CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 26, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CONFORME AL ARTÍCULO 6o., APARTADO A, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXCEPCIONALIDAD DE LA PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS CONTRA LAS DECISIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN (ACUERDO DE VEINTIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECINUEVE, POR EL QUE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 0630/19).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE DEFINITIVIDAD DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (ACUERDO DE VEINTIOCHO DE ENERO DE DOS MIL DIECINUEVE, POR EL QUE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 0630/19).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE SOBRESEIMIENTO CUYO RESULTADO SE ALCANZA POR RAZONES DIFERENTES Y SIN CONSIDERACIONES MAYORITARIAS (ACUERDO DE VEINTIOCHO DE ENERO DE



DOS MIL DIECINUEVE, POR EL QUE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 0630/19).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 112/2019. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 3 DE MARZO DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **tres de marzo de dos mil veinte**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 112/2019, promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en contra del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, Jorge Ventura Nevares, en representación del órgano y en su carácter de coordinador de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante "INEGI" o "instituto actor"), promovió una demanda de controversia constitucional en contra del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante "INAI" o "instituto demandado"). En ésta, se señaló como acto reclamado el acuerdo de admisión del RRA 0630/19 de veintiocho de enero de dos mil diecinueve y se argumentó, en síntesis, que tal resolución invadía su esfera de competencias y resultaba contraria a la Constitución. A su parecer, a través del acuerdo el INAI se declaró competente para conocer de un medio de impugnación en contra de requerimiento de información relacionada con el Sistema Nacional de Estadística y Geografía, cuando en realidad el único facultado para pronunciarse sobre tal información es el propio INEGI.



2. **Antecedentes.** Sobre este aspecto, se relataron los siguientes antecedentes.

a) Solicitud. El seis de diciembre de dos mil dieciocho se presentó una solicitud de acceso a la información ante el INEGI a través de la plataforma nacional de transparencia, en los siguientes términos:

"Por este conducto se solicita saber dentro del ámbito de competencia de los sujetos obligados, lo siguiente: ¿Cuántas unidades habitacionales hay en el Estado de México? ¿Qué Municipios del Estado de México cuentan con mayor número de habitacionales en el Estado de México? ¿Cuántos adultos mayores habitan en unidades habitacionales en el Estado de México? ¿Cuántos jóvenes habitan en unidades habitacionales en el Estado de México? ¿Cuántas unidades habitacionales en el Estado de México cuentan con representación ante terceros, es decir, tengan un administrador, representante de colonos o conforme a una A. C. que les dé personalidad jurídica? ..."

b) Respuesta. Al alegadamente tratarse de un requerimiento de información estadística y geográfica, la unidad de transparencia del INEGI, en cumplimiento a lo que establece el artículo 140, fracción VII, del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía vigente, se abstuvo de conocer del asunto; para lo cual remitió el requerimiento a la Dirección General de Vinculación y Servicio Público de Información, la que a través de la ventanilla de atención a usuarios del servicio público de información dio contestación y respuesta al requerimiento de referencia a la cuenta de correo electrónico que proporcionó el solicitante. La respuesta consistió, en primer lugar, en razonar que la información solicitada se relacionaba con el Sistema Nacional de información Estadística y Geográfica, que se rige por su propia ley; tras esa aclaración, se informó que no existían los datos solicitados pero que en dicho sistema se encontraba cierta información que podía serle de utilidad (por lo que se le dieron instrucciones para consultarla).

c) Recurso de revisión. En desacuerdo con esta respuesta, el veintidós de enero de dos mil diecinueve, el solicitante interpuso un recurso de revisión ante el INAI mediante la plataforma nacional de transparencia. Este medio de impugnación se registró con el número RRA 0630/2019 y se admitió el veintiocho de



enero siguiente, para su sustanciación de conformidad con lo previsto, entre otras, en las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el instituto actor sostuvo los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

a) Con la admisión del recurso de revisión el instituto demandado contraviene lo establecido en el artículo 26, apartado B, constitucional. Se asume competencia para conocer y sustanciar el recurso de revisión interpuesto en contra de la respuesta brindada por el instituto actor a un requerimiento de información del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), lo que lleva a violar su autonomía y gestión, al ser una facultad exclusiva de ese instituto constitucional autónomo la de decidir y regular lo relativo a la captación, procesamiento y publicación de la información.

b) El recurso de revisión, como es el caso del que se combate, es susceptible de culminar en una resolución que revoque o modifique la respuesta a una solicitud de información del "SNIEG"; por lo que desde el momento en que el instituto actor asume indebidamente esta competencia para conocer y sustanciar dicho recurso, entonces desconoce la facultad constitucional exclusiva del INEGI para decidir sobre la captación, procesamiento y publicación de la información del "SNIEG".

c) Los efectos de dicha autonomía se refieren, además, a la atención especializada, única y exclusiva de conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información estadística y geográfica del "SNIEG", por tanto, existe una invasión a la autonomía del instituto al haberse declarado competente, haber admitido a trámite mediante y sustanciar ese medio de impugnación.

d) Es así que la violación cobra mayor relevancia, no sólo al desconocer (con la admisión del recurso) que el recurso de revisión previsto en la "LSINIEG" es el legalmente idóneo para conocer de las inconformidades contra los actos o resoluciones que dicte el INEGI como señala el artículo 113 de esa ley, sino además, que en la resolución que se dicte analizará la información dada por el INEGI y, en su caso, como ya aconteció en diversos recursos, cuando existe la



posibilidad de ordenar, revisar y entregar información estadística y geográfica del "SNIEG", en términos y formas distintas a las que el INEGI determinó viable para el Sistema Nacional. Es decir, el instituto demandado al emitir el acuerdo de admisión del medio de impugnación pretende asumir competencia sobre información exclusiva que compete al promovente.

e) Así es que, el instituto actor como auténtico órgano de autonomía constitucional cuenta con especialización en la captación, generación y publicación de información estadística y geográfica del "LSNIEG", es decir, se trata de un órgano técnico e independiente que no se guía por intereses de otros órganos del Estado, ni partidistas o situaciones coyunturales, y que tampoco puede estar sujeto en área de especialización técnica a otro marco normativo como el relativo a la materia de transparencia. En efecto, el instituto demandado al gozar de autonomía constitucional y contar con la legislación especial reglamentaria del artículo 26, apartado B, constitucional, debe regir su función esencial en materia de información estadística y geográfica en dicha legislación, sin observar alguna otra.

f) La intención del Constituyente al dotar al INEGI de autonomía constitucional fue otorgarle la responsabilidad máxima respecto a la captación, generación y publicación de la información estadística y geográfica del "SNIEG". Así, ese organismo constitucional autónomo, en el marco de su autonomía constitucional ejerce un grado supremo e independiente de los demás órganos del Estado, un complejo de funciones públicas, con efectos de exclusividad, relacionadas con la función esencial, originaria y que justifica su establecimiento constitucional, que es la captación, generación y publicación de la información estadística y geográfica del Sistema Nacional.

g) En este sentido, el INEGI en su calidad de órgano constitucional autónomo tiene la justificación constitucional y originaria de poder decidir autónomamente su forma de gobierno o gobernanza corporativa, definir el conjunto de materias específicas de decisión, y las normas del procedimiento para validar la coerción institucional y técnica de sus decisiones.

h) De acuerdo con su naturaleza jurídica, no es posible que los actos enmarcados en su función esencial y originaria que emita el INEGI como órgano



constitucional autónomo responsable por mandato constitucional, sean revisados por otro órgano del Estado, pues ello significaría homologar al INEGI a un órgano dependiente, haciendo nula su atribución constitucional. Por lo anterior, sería una aberración jurídica que una institución no especializada en información estadística y geográfica, en este caso, el INAI, tuviera competencia para opinar, regular y tomar decisiones sobre estos temas, máxime que el Constituyente Permanente y el legislador crearon un órgano especializado para ello, como es el INEGI.

i) Si bien la información resultante del actuar de las instituciones públicas es materia del INAI e incluye al INEGI como sujeto obligado, la información estadística y geográfica queda exceptuada de ello y que, esta última reúne las características que la hace sustancialmente distinta, por lo que la Constitución Federal y la ley reconocen esta diferencia y establecen un tratamiento distinto a través de la Ley del Sistema Nacional y su regulación exclusiva del instituto actor. Al respecto, el INEGI es depositario de la reserva y confidencialidad estadística y las modalidades metodológicas de su captación, procesamiento y publicación dada su naturaleza de institución especializada en la materia estadística; por lo que, sería una incongruencia jurídica que una institución especializada en la materia como lo es el INAI, asuma competencia para opinar, regular y tomar decisiones como es el caso al admitir a trámite el recurso de revisión.

j) **Segundo.** Se transgrede el artículo 26, apartado B, primer párrafo, segundo párrafo y primera parte del cuarto párrafo de la Constitución Federal, con relación al artículo 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG). De ese precepto constitucional se desprende claramente que el derecho de acceso a la información se regirá por principios y bases entre los cuales se considera, entre otros aspectos, el de establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos expeditos que sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece la Constitución Federal.

k) De manera que, se infiere que no sólo existe un organismo autónomo especializado en procedimientos relativos al derecho de acceso a la información, pues de haber sido así, el legislador hubiera hecho mención de que sólo el INAI tuviera la facultad exclusiva para resolver cualquier asunto relacionado con el



derecho referido. En otras palabras, el artículo señalado reconoce expresamente que el acceso a la información estará regulado por varios organismos autónomos especializados e imparciales que establece la Constitución Federal, como lo es el INEGI, el cual está reconocido constitucionalmente por el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal.

l) Lo anterior tiene sustento legal, puesto que al INEGI se le consagró con una especialización en materia de Información Estadística y Geográfica, éste con fundamento en el artículo 6o. de la Constitución Federal, goza de la facultad exclusiva de acceso a la información por cuanto hace a su especialización, es decir, lo relativo al "SNIEG", pues es claro que la "LSNIEG" le otorga una autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, así como facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia; tan es así que, incluso, el propio artículo 102 de la "LSNIEG" contempla la posibilidad de que el INEGI no esté obligado a brindar información, cuya determinación compete únicamente al INEGI, luego entonces, si el instituto actor tiene la facultad exclusiva de determinar qué información sí se puede brindar partiendo del carácter que tenga la misma, es decir, si es confidencial, clasificada, reservada, restringida o pública, es inconcuso que a éste le compete del mismo modo de forma exclusiva, conocer de aquellos recursos de revisión que se promuevan en contra de respuestas brindadas a requerimiento de información estadística y geográfica.

m) Es así que, el INEGI, como organismo público constitucional autónomo especializado encargado de normar y coordinar el Sistema Nacional, establece las bases, mecanismos y parámetros bajo los cuales en el marco del citado Sistema Nacional produce, difunde y conserva la información Estadística y Geográfica, con el fin de suministrarla a la sociedad y al Estado, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, dando debido cumplimiento al citado precepto constitucional, puesto que dicho instituto como organismo autónomo también establece mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión, ya que como quedó plasmado, el INAI, de conformidad con el artículo citado no es el único que garantiza ello.

n) Ahora bien, el hecho de que el artículo 47 de la "LSNIEG" haga referencia a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en ade-



lante en "LFTAIPG"), no puede dar pauta al INAI para que asuma competencia de conocer el recurso de revisión. El artículo referido lo que establece y consagra como principio general es que la información estadística y geográfica se dará a conocer y se conservará conforme a los términos previstos por la "LSNIEG". Como consecuencia de lo anterior, el legislador previó que la información Estadística y Geográfica regulada por la "LSNIEG" no le fueran aplicables las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información, estando en ese entonces vigente la "LFTAIPG".

o) Cabe destacar que el INAI se ha pronunciado en repetidas ocasiones respecto a la excepción consagrada en la Ley Federal de Archivos, en la que mediante su artículo 26 establece que tratándose archivos históricos no será aplicable el procedimiento de acceso previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que el acceso a los mismos se llevará a cabo conforme al procedimiento que establezcan los propios archivos, redacción que a decir del instituto demandado, es similar al artículo 47 de la "LSNIEG".

p) Adicionalmente, es menester que esta Suprema Corte de Justicia, como hecho notorio tenga presente la existencia de diversos recursos de revisión interpuestos en contra de las respuestas brindadas a las solicitudes de información que versan sobre archivos históricos dirigidas al Archivo General de la Nación, pues en ellos el INAI adoptó la postura de que dichos recursos deben ser atendidos de conformidad con el artículo 26 de la Ley Federal de Archivos; es decir, conforme al procedimiento establecido por el propio Archivo General de la Nación (AGN), sin que sea obstáculo para ello que la Ley Federal de Archivos siga mencionando la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que de suyo implica que el INAI en perjuicio de la autonomía del INEGI, afirma una falta de armonización como argumento para conocer de información estadística y geográfica pero curiosamente, dicho criterio no lo hace extensivo al Archivo General de la Nación pese al haber emitido resoluciones estando abrogada la "LFTAIPG".

q) De lo anterior se concluye que el INAI determina que se debe aplicar el procedimiento que ha establecido el Archivo General de la Nación y no el



que regula la ley en la materia de transparencia, pese a referirse a la abrogada "LGTAIP", tal y como sucede del mismo modo con el artículo 47 de la "LSNIEG".

4. **Trámite de la demanda.** El cinco de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente de controversia bajo el número 112/2019 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

5. Subsecuentemente, el Ministro instructor, por acuerdo de seis de marzo siguiente, admitió la demanda y tuvo como autoridad responsable al INAI, emplazándola a dar contestación y a enviar copia certificada de todas las documentales relacionadas con el acto cuestionado. Además, ordenó dar vista del asunto al procurador general de la República para que manifestara lo que a su interés conviniera.¹

6. **Contestación de la demanda.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada a la autoridad demandada, Miguel Ángel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por escrito recibido en esta Suprema Corte el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, contestó la demanda exponiendo en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) **Causales de improcedencia.** Se actualizan varias causales de improcedencia. En primer lugar, se afirma que la resolución impugnada carece de la definitividad necesaria para poder ser cuestionada en una controversia constitucional al ser una mera determinación de trámite; ello con fundamento en la fracción VI del artículo 19 y II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Frac-

¹ En torno a la petición de suspensión, por acuerdo a su vez de cuatro de julio de dos mil dieciocho, el Ministro instructor determinó negar la medida cautelar tal como fue solicitada por el actor y concederla únicamente para el efecto de que, de dictarse una resolución definitiva en tal recurso de revisión, el INAI se abstuviera de ejecutar la misma.

Este acuerdo de suspensión fue impugnado mediante recurso de reclamación, el cual se registró con el número 70/2019-CA. En sesión de veintiuno de agosto de dos mil diecinueve, la Primera Sala lo declaró como infundado.



ciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) En segundo lugar, se afirma que, si bien la controversia puede plantearse en contra de dos órganos constitucionales autónomos, en este caso el acto impugnado no fue emitido por el Pleno del INAI, sino por la Secretaría de Acuerdos; la cual no tiene facultades para resolver sobre la admisión del recurso de revisión.

c) Y en tercer lugar, se sostiene que la controversia debe declararse improcedente al no ser la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una resolución del INAI, no obstante se aleguen cuestiones constitucionales; habida cuenta que no sólo soslayaría una restricción o límite previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo siete, primera parte, de la Constitución, sino que se ejercerían sobre el organismo garante demandando facultades de control jurisdiccional y, se haría de esa vía, un recurso o ulterior medio de defensa cuando es el propio Texto Constitucional el que dispuso el único recurso en contra de las resoluciones del INAI en materia de seguridad nacional sobre una materia en específico.

d) **Sobre el fondo.** En cuanto a los conceptos de invalidez, se argumenta, en síntesis, que el INEGI confunde la labor que tiene constitucionalmente encomendada con la del INAI. Cuando el INEGI adquiere la calidad de órgano autónomo –abril de dos mil seis–, el organismo garante federal en materia de derecho de acceso a la información IFAI no era un órgano constitucional autónomo, sino que era dependiente de la administración pública federal, por lo que se entiende que no pudiera conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de autoridades ajenas a la misma, como el INEGI.

e) Empero, el INAI adquirió autonomía constitucional en la reforma de dos mil catorce, por lo que si en abril de dos mil ocho, fecha en la que se emitió la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, aún no sucedía la reforma constitucional aludida y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (ahora abrogada) sólo preveía que el IFAI pudiera conocer del recurso de revisión en contra de respuestas emitidas por dependencias y entidades, era entendible que el legislador en tal ley sobre el sistema estadístico y geográfico haya previsto la posibilidad de impugnar las



resoluciones del INEGI a través de un recurso de revisión. De la misma forma, resulta claro que dentro de este recurso fuera posible impugnar las resoluciones relativas al acceso a la información, dado que la Ley Federal de Transparencia sólo establecía la posibilidad de que el INAI conociera respecto de las negativas de la administración pública federal.

f) Similar situación sucede con lo establecido en el artículo 47 de la LSNIEG que dispone que la información que regula no quedaba sujeta a la citada Ley Federal de Transparencia (ahora abrogada); sin embargo, la información correspondiente a la gestión administrativa si se sujetaba a tal norma; lo que era comprensible porque el IFAI no era un órgano autónomo, ni tenía competencia para conocer de los recursos de revisión interpuestos en contra de otras autoridades diferentes a las entidades y dependencias de la administración pública federal.

g) La dificultad con lo expuesto en los párrafos precedentes es que tales contenidos legales ya no encuentran sustento constitucional. El artículo 26, apartado A, constitucional, no determina que el órgano autónomo encargado de normar y coordinar el sistema nacional de información estadística y geográfica sería garante del derecho a la información en lo que concierne a la información estadística y geográfica; en cambio, refiere a las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. Esto es, faculta al INEGI a elegir cómo allegarse de información (captación), cómo ordenarla (procesamiento) y cómo y qué información hacer llegar a la población en general (publicación).

h) El artículo 6o., fracción VIII, párrafo cuarto, constitucional establece la competencia al INAI en materia de acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, incluyendo a los órganos autónomos, siendo la única excepción la establecida para aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A su vez, el artículo 6o., fracción IV, constitucional, ordena se establezcan mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales. Sin que el INEGI sea considerado como tal, ya que deben ser especializados en materia de derecho de acceso a la información y, además, imparciales. El INEGI no puede ser



imparcial al resolver un recurso de revisión porque él mismo fue quien brindó la información recurrida.

i) Además, la referencia que hace el artículo 6o., fracción VIII, de la Constitución a que el organismo garante se coordine con el INEGI, no implica que coordinará sus acciones para efectos de proveer respecto del derecho de acceso a la información, pues el mismo artículo prevé que la coordinación tiene el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. Esto es, para transparentar la gestión de los órganos del Estado y no como garantes del derecho referido.

j) Por tanto, conforme a la Constitución y a las leyes que rigen el derecho de acceso a la información pública, el INAI es el órgano competente para resolver cualquier recurso de revisión que se interponga contra resoluciones de los sujetos obligados en materia de derecho de acceso a la información, de acuerdo con el artículo 6o. constitucional. Si la Constitución no distinguió entre la protección que corresponde a la información en general, y la información estadística y geográfica en particular, no es dable ni armónico con el artículo 1o. constitucional hacerlo.

7. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general no formuló pedimento alguno.

8. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el trece de agosto de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, interpuestos los alegatos por la parte demandada y se puso el expediente en estado de resolución.

II. Competencia

9. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero 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. Ello, por tratarse de un conflicto entre dos organismos constitucionales autónomos: INEGI e INAI.

III. Fijación de la materia de impugnación

10. Atendiendo integralmente a lo expuesto en la demanda de controversia constitucional, se advierte que el INEGI cuestiona la validez del auto de admisión del recurso de revisión RRA 0630/19, emitido por el INAI el veintiocho de enero de dos mil diecinueve.

IV. Oportunidad

11. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos,² el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días: a) a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surte efectos la notificación de acuerdo impugnado; b) a partir de que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución; o c) a partir de que el actor se ostente sabedor de los mismos.

12. En el caso, se considera que se actualiza la primera hipótesis referida. La admisión del recurso de revisión RRA 0630/19 se notificó al INEGI el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve y, dado que en términos de la normatividad aplicable tal notificación surte sus efectos el mismo día,³ entonces, dicho plazo

² **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, ..."

³ De conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 38, norma supletoria de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, en virtud de su artículo 7.

Artículo 38. Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.



transcurrió del uno de febrero al diecinueve de marzo de ese año, descontándose del plazo los días cuatro y cinco de febrero, así como el dieciocho de marzo de la referida anualidad, por ser inhábiles. Del mismo modo, se descuentan de dicho plazo los días sábados y domingos, conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria de la materia.

13. Así, dado que la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, resulta evidente que se acredita el requisito de oportunidad.

V. Legitimación activa

14. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece los órganos legitimados para promover una controversia constitucional y los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia⁴ prevén que esos órganos pueden tener el carácter de actores o demandados, quienes podrán comparecer al juicio de controversia constitucional por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

15. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que el INEGI, al ser una entidad constitucionalmente autónoma de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, es uno de los órganos autorizados para poder plantear una controversia constitucional con fundamento en el inciso I) de la citada fracción I del artículo 105 constitucional.⁵ Asimismo, por lo que hace a la

"Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo. "En las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio Nacional."

⁴ "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 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."

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los siguientes asuntos:



representación para acudir al procedimiento, se estima que se hizo conforme a la normatividad aplicable.

16. Suscribe la demanda José Ventura Nevares, ostentándose como coordinador general de Asuntos Jurídicos del INEGI (lo que acredita con copia certificada de la constancia de nombramiento emitida por el director general del instituto actor);⁶ el cual, en términos de los artículos 80, fracción I, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; 46, fracción VI, del Reglamento Interior del INEGI,⁷ es quien puede representar al presidente del INEGI en cualquier juicio y, por ende, detenta a su vez la representación del órgano actor.

VI. Legitimación pasiva

17. Se acredita este presupuesto procesal. El INAI es un órgano constitucional autónomo en atención al artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal que puede ser demandado por otro órgano constitucional autónomo con fundamento en el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal. Por su parte, este órgano es representado por Miguel Novoa Gómez,

"I. Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."

⁶ Hojas 46 a 49 del expediente en que se actúa.

⁷ **"Artículo 80.** Corresponden al presidente del instituto las atribuciones siguientes:

"I. Tener a su cargo la administración del instituto, la representación legal de éste, y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a la Junta de Gobierno; ..."

"Artículo 46. La Coordinación General de Asuntos Jurídicos, contará con las atribuciones específicas siguientes: ...

"VI. Representar legalmente al instituto, a los miembros de la Junta de Gobierno, al presidente y a los titulares de las Unidades Administrativas ante cualquier autoridad jurisdiccional o administrativa, tribunal, procuraduría, así como ante comisiones de derechos humanos nacional y estatales, en toda clase de juicios o procedimientos del orden laboral, civil, fiscal, administrativo, agrario y penal, en que sean parte, o sin ser parte sea requerida su intervención por la autoridad.

"Con la representación legal señalada, podrá entre otras atribuciones, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas que sean necesarias en los procedimientos, absolver posiciones, ofrecer pruebas, desistirse de juicios o instancias, transigir cuando así convenga a los intereses de sus representados, interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades; interponer los juicios de amparo o comparecer como terceros perjudicados."



titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos,⁸ cuyas atribuciones para representar en juicio a tal instituto están previstas en el artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.⁹ Consecuentemente, se acreditan las condiciones de este presupuesto procesal de legitimación pasiva.

VII. Causas de improcedencia

18. El órgano demandado planteó tres razones para sobreseer en el asunto: la falta de definitividad, la imposibilidad de cuestionar este tipo de resoluciones del INAI y el que el acuerdo impugnado fue emitido por un órgano interno del INEGI y no por su Pleno.

19. Esta Suprema Corte considera, por mayoría de seis votos contra cinco, que le asiste parcialmente la razón al INAI, por lo que procede **sobreseer** en la presente controversia constitucional. **Dos líneas argumentativas** independientes son susceptibles de ser desarrolladas.

20. La **primera de ellas**, sustentada en la sesión plenaria donde se resolvió este asunto por las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros

⁸ Aunque en el expediente en que se actúa no se encuentra la acreditación formal de esta persona como titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (sólo se presenta su credencial), por hecho notorio se advierte que por Acuerdo ACT-PUB/13/02/2019.08 emitido por el Pleno del INAI, se nombró a tal persona como titular de la referida dirección (este acuerdo además se encuentra agregado en el expediente de la controversia constitucional 117/2018).

⁹ **Artículo 12.** Corresponde al Pleno del instituto:

"...

"III. Promover las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, cuando así lo determine la mayoría de sus integrantes."

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."



Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, consiste en afirmar que el artículo 6o. constitucional, reformado el siete de febrero de dos mil catorce, estableció en el párrafo séptimo de la fracción VII que las decisiones del INAI son inatacables:

"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:

"...

"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.

"...

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia."



21. Sirve como sustento a esta línea argumentativa que, de los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional en materia de transparencia de siete de febrero de dos mil catorce, se advierte que la finalidad del legislador al incluir el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones emitidas por el INAI, partía de la necesidad de restringir la revisión de las mismas por parte de los sujetos obligados. Al respecto, se expuso:¹⁰

"Como es sabido, en algunas entidades federativas se ha constituido un entramado normativo donde se ha pretendido o a (sic) hecho revisables las resoluciones de los órganos garantes de acceso a la información, al sugerir o plantear que éstas puedan ser impugnables por las autoridades o sujetos obligados, y que tal impugnación pueda ser revisables (sic) por el Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o instancia equivalente. Siendo que tal revisión sea hecha por una 'instancia no especializada'.

"Por lo tanto, para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este aspecto, sino en materia contundente y amplia. Dicha definitividad debe quedar claro es para los poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la legislación de la materia o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan." (énfasis añadido)

22. Asimismo, en las consideraciones del dictamen de la Cámara de Senadores, se señaló que:¹¹

¹⁰ Cámara de Senadores, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o., 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), página 32.

¹¹ Cámara de Senadores, dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, páginas 272 y 273.



"... El párrafo séptimo del inciso B) del artículo 6o. de la Constitución otorga definitividad e inatacabilidad a las resoluciones del organismo garante, estableciendo una excepción a dichas determinaciones conforme a lo siguiente:

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados."

"Se dota de definitividad e inatacabilidad a las determinaciones del órgano garante, con la finalidad de cumplir con varios de los principios que se han otorgado al organismo, entre ellos, el de eficacia, certeza y objetividad. Con ello las determinaciones de la autoridad no serán sujetas a revisión por parte de algún otro ente, así la información deberá entregarse de manera inmediata por las resoluciones en que hayan recaído, ya sean en el ámbito federal o local.

"Al dotar de definitividad e inatacabilidad a las resoluciones del órgano garante, es indispensable que las determinaciones que emitan sean completamente apegadas a derecho, respetando las garantías constitucionales y del debido proceso, ya que se generarán determinaciones que no pueden ser combatidas ante los órganos jurisdiccionales y, por tanto, se convierte en una autoridad materialmente jurisdiccional; ello genera la necesidad de contar con un cuerpo legal que en sus determinaciones garanticen el apego a las normas y su interpretación así como la ponderación en garantías y derechos humanos a que hace referencia la nueva evolución del derecho constitucional; para conseguir las metas en materia de seguridad jurídica y legalidad, así como la ponderación de derechos en conflicto."

23. De lo anterior, se advierte que una interpretación teleológica de la norma deriva en que, para no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información, se buscó hacer excepcional la procedencia de los recursos para los sujetos obligados.

24. Sin embargo, este criterio relativo a una improcedencia de fuente constitucional no fue el razonamiento de todos los Ministros que conformaron la votación mayoritaria para sobreeser en el presente asunto. Tal y como se mencionó, una **segunda línea argumentativa** independiente fue desarrollada por los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán que consideraron que, si bien debía sobreeserse,



tal cuestión se daba al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia.

25. Este artículo establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. En esta disposición se regula la causa de improcedencia relativa a la falta de definitividad del acto que se impugna consistente en que al existir un procedimiento iniciado pero que no se ha agotado, quien cuenta con legitimación activa debe esperar hasta la conclusión de dicho procedimiento para impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio. Lo anterior encuentra apoyo en el criterio P./J. 12/99 del Tribunal Pleno que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA. La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio."¹²

¹² Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 275, «número de registro digital: 194292».



26. Ahora bien, aplicado lo expuesto en párrafos precedentes al caso concreto, se aprecia que el instituto actor impugna el auto mediante el cual el INAI admite el recurso de revisión RRA 0630/19, interpuesto en contra de una respuesta dada a una solicitud de información en materia estadística y geográfica generada, procesada y publicada por el INEGI. El acto combatido es un auto de trámite que indica la existencia de un procedimiento ya iniciado, pero que se encuentra pendiente de resolución; por lo que, dado su estado procesal, no existe determinación o resolución definitiva sobre el conflicto planteado y debe considerarse entonces que la controversia resulta **improcedente** precisamente por no haberse agotado o concluido aún la vía legalmente prevista para tal efecto.

27. Si bien, en el presente asunto no existen consideraciones mayoritarias de este Tribunal Pleno respecto a la causa de improcedencia que da lugar al sobreseimiento, lo cierto es que una mayoría de seis Ministros sí consideraron que debía sobreseerse en la presente controversia constitucional. Como se relató previamente, este resultado se alcanzó por diferentes razones, es decir, mientras cuatro Ministros consideraron que se actualiza una restricción de fuente constitucional contenida en el artículo 6o., otros dos sostuvieron la falta de definitividad del acto impugnado, conforme al artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

Así, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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



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 I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite del asunto, a la competencia, a la fijación de la materia de impugnación, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por impugnarse un acto no definitivo, Piña Hernández, Pérez Dayán por impugnarse un acto no definitivo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en esta controversia constitucional. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos particulares.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 112/2019.

1. En sesión de tres de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en contra del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez del auto de veintiocho de enero de dos mil diecinueve emitido por este último, mediante el cual admitió a trámite el recurso de revisión RRA 0630/19.
2. La pregunta constitucional planteada consistía en determinar si la admisión por parte del INAI, de un recurso de revisión sobre una respuesta del INEGI a una solicitud de acceso a la información, invadía las competencias de éste; sin



embargo, por mayoría de seis votos, el Pleno determinó sobreseer en la controversia constitucional al considerar actualizadas dos causas de improcedencia.¹

I. Razones de la mayoría

3. El sobreseimiento de la controversia constitucional, igual al decretado en las controversias constitucionales 9/2019 y 242/2019 en la misma sesión, no se obtuvo por una mayoría coincidente en las razones pues, mientras una parte consideró que existía una improcedencia de fuente constitucional, la otra sostuvo que no se había agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues el acto combatido no era definitivo.
4. Por un lado, las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, sostuvieron que se actualizaba una improcedencia de fuente constitucional, consistente en afirmar que el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución Federal,² al establecer que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados –salvo el recurso de revisión en materia de seguridad nacional–, buscaba hacer excepcional la procedencia de los recursos para los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.
5. Por otra parte, los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán, sostuvieron que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia,³ que prevé la improcedencia cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. Así, al tratarse de la impugnación de un auto admisorio, consideraron que quien cuenta con legitimación activa debía esperar hasta la conclusión del procedimiento para poder impugnar, en todo caso, la resolución y las cuestiones relativas a su sustanciación.

¹ Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

² "Artículo 6o. ...

"A. ...

"VIII. ... Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia."

³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



6. En consecuencia, si bien no se alcanzó una mayoría respecto de ninguna de las dos razones para sobreseer, sí la hubo respecto del sentido de la decisión.

II. Razones del disenso

7. No compartí la resolución mayoritaria porque consideré que no se actualizaban las causas de improcedencia aprobadas. En primer lugar, expondré mis razonamientos respecto de la "inatacabilidad por parte de los sujetos obligados de las resoluciones emitidas por el INAI" y después, los relativos a la falta de definitividad.

a) Inatacabilidad por parte de los sujetos obligados de las resoluciones emitidas por el INAI

8. Respecto de la inatacabilidad de las resoluciones emitidas por el INAI, para los sujetos obligados, no coincido con el criterio aprobado, pues, desde mi perspectiva, el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo,⁴ de la Constitución Federal no puede entenderse, ni por su contenido, ni por su teleología, como una excepción sobre la procedencia de las controversias constitucionales previstas en el artículo 105, fracción I, de la misma.
9. Ahora bien, el artículo 6o. constitucional, en la parte señalada, establece que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e *inatacables* para los sujetos obligados, con excepción del recurso en materia de seguridad nacional. Esta previsión, fue adicionada con motivo de la reforma constitucional en materia de transparencia de siete de febrero de dos mil catorce.
10. De los trabajos legislativos respectivos, resultan relevantes las siguientes consideraciones:

"3. Incluir el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de los órganos garantes para los sujetos obligados, sin relativismos.

"Como es sabido en algunas entidades federativas se ha constituido un entramado normativo donde se ha pretendido o ha hecho revisables las resoluciones de

⁴ "Artículo 6o. ...

"A. ...

"VIII. ... Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia."



los órganos garantes de acceso a la información, al sugerir o plantear que éstas pueden ser impugnables por las autoridades o sujetos obligados, y que tal impugnación pueda ser revisable por el Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o instancia equivalente. Siendo que tal revisión sea hecha por una 'instancia no especializada'.

"Por lo tanto, para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte de las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este respecto, sino de manera contundente y amplia. Dicha definitividad debe quedar claro es para los poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlos mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la legislación de la materia, o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan.

"Cabe recordar que el Poder Judicial de la Federación, al respecto ha señalado que la ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. Así, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el Instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias o entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo (sic) los sujetos obligados en términos de la Ley deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos –como la interposición de un juicio de nulidad– o de facto –como la simple negativa de entregar información– para eludir dicho cumplimiento...

"...

"Además, permitir que las resoluciones sean impugnadas por los sujetos obligados violentaría varios principios. Así, por ejemplo el principio de gratuidad, ya que el particular tendría que acudir a los juzgados y contratar un profesionista, al que tendría que pagar, para su defensa; el principio de desigualdad –como génesis del de igualdad– ya que el particular contendría en un proceso litigioso desventajoso frente a los órganos del Estado que cuenta con recursos materiales y humanos, el principio de sencillez y rapidez, ya que se retarda el ac-



ceso a la información provocado ello por la autoridad no en defensa del titular del derecho; el principio de especialización, ya que podría conocer una instancia no especializada; y el principio de máxima publicidad, ya que si el organismo garante al resolver está frente a la duda razonable debe privilegiar la apertura de la información, es decir se inclina en favor del gobernado, y no de las autoridades, por lo tanto cuestionar esa duda razonable por los sujetos obligados puede ser contrario a dichos principio (sic). De ahí la necesidad de la expresión del principio de definitividad en la Ley Suprema. ... (sic)⁵ (énfasis añadido)

11. En este sentido, desde mi perspectiva, la intención de añadir esa previsión al artículo 6o. constitucional, radicaba en evitar que los sujetos obligados acudieran ante el entonces Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa a reclamar la nulidad de la resolución emitida por parte del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Sin que lo anterior obstaculizara de forma alguna el derecho de los particulares a recurrir la misma resolución mediante juicio de amparo en caso de que consideraran que violentaba sus derechos humanos.
12. Así, la intención del legislador al establecer el párrafo séptimo de la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional fue clara: prever la excepcionalidad de la revisión **sustantiva** de las decisiones que tomara el INAI en los recursos de revisión que resolviera.
13. Por otra parte, el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal,⁶ establece que, esta Suprema Corte podrá conocer de las controversias constitucionales entre dos órganos constitucionales autónomos respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, especificando

⁵ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la senadora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), Cámara de Senadores, publicada en el Diario de los Debates de 4 de octubre de 2012.

⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."



que esto también es aplicable al organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional, es decir, el INAI. Esta última especificación, respecto del INAI, fue añadida también con motivo de la reforma de siete de febrero de dos mil catorce, a efecto de prever, sin ambigüedades y sin dudas, que la controversia constitucional es procedente entre dos órganos constitucionales autónomos, y que dentro de dichos órganos se encuentra el INAI. Además, no se especificó, ni buscó precisarse, que el INAI únicamente pudiera actuar con legitimación activa y no como ente demandado en este tipo de procedimientos.

14. Lo anterior, encuentra sustento en las consideraciones tanto de la Cámara de Diputados,⁷ como del Senado de la República, en sus dictámenes respectivos.⁸

⁷ Véanse las páginas 116 y 117 del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, Cámara de Diputados, 21 de agosto de 2013, donde se sostuvo:

"Artículo 105 constitucional

"La minuta propone un inciso l) para facultar al organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información y el Ejecutivo Federal, para interponer controversias constitucionales sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales o violación a sus principios de actuación. De igual forma se desprende de la propuesta de la minuta que pretende modificar el inciso m), para otorgar la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que pueda conocer de controversias que se susciten entre el llamado 'organismo garante' por el dictamen a la minuta y el Banco de México.

"Sin embargo, derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, se adicionó un inciso l) a la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal, mediante el cual se faculta a promover controversias constitucionales a 'Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales', con lo que se garantiza la inclusión de este tipo de organismos constitucionalmente autónomos como entes legitimados para ejercitar este tipo de mecanismos de control. (sic)" (subrayado añadido, énfasis del original).

⁸ Véanse las páginas 25 y 26 del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, primera, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, Cámara de Senadores, 20 de noviembre de 2013, donde se sostuvo:

"Asimismo, en la minuta de la H. Colegisladora se eliminan los incisos l) y m) de la fracción I del artículo 105, que otorgaban al organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información la legitimidad para intervenir en controversias constitucionales que se llegaran a suscitar entre ese organismo y el Ejecutivo Federal o el Banco Central sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales o violación a sus principios de actuación. A este respecto, la H. Colegisladora señala en su minuta que, derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, se reconoció la facultad de los órganos autónomos constitucionales para promover controversias constitucionales, con lo que, a decir de la H. Colegisladora, se garantiza la inclusión de este tipo de organismos como entes legitimados para ejercitar este tipo de mecanismos de control constitucional.



15. Considero que ambas disposiciones constitucionales versan sobre materias diferenciadas y vinculan a sujetos diversos. Por tanto, me parece posible extraer dos conclusiones coexistentes.
16. La primera es que, conforme al artículo 6o. constitucional, los sujetos obligados, es decir, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, local y municipal,⁹ no pueden controvertir el fondo de una resolución emitida por el INAI en un recurso de revisión en materia de transparencia, a través de un proceso posterior donde se cuestionen los méritos y la legalidad de la resolución –esencialmente, juicios de nulidad ante tribunales contenciosos administrativos–. Ésta es la regla general que buscó garantizar tanto el cumplimiento de las resoluciones del INAI, como que no se permitiera una cadena impugnativa interminable de las decisiones que hiciera nugatorias las facultades del instituto.¹⁰
17. La segunda conclusión es que, el artículo 105 constitucional prevé la procedencia de las controversias constitucionales entre dos órganos constitucionales

"Sin perjuicio de las consideraciones de la H. Colegisladora, estas Comisiones Unidas consideran que, para asegurar que el organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información cuente con una amplia defensa del ámbito de competencia que la Constitución le otorgaría, así como para proveer a un mejor entorno para el ejercicio de sus atribuciones, se hace necesario que dicho órgano garante tenga a su disposición la facultad explícita de recurrir a este mecanismo de control constitucional en casos de violación a principios de actuación, como es el de legalidad, además de los supuestos de constitucionalidad de actos o disposiciones generales. Por otra parte, estas Comisiones Unidas coinciden en que el Constituyente Permanente está obligado a salvaguardar el equilibrio entre los distintos órganos del Estado, de tal forma que no se vulnere el correcto ejercicio de las funciones que a cada uno de ellos le corresponde en términos de la Constitución y de las leyes que de ella emanen. En tal virtud, en el espíritu de mantener un orden constitucional consistente, estas Comisiones Unidas consideran necesario insertar un párrafo en el inciso l) de la fracción I del artículo 105 para atender la situación antes planteada. (sic)" (énfasis añadido).

⁹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

"Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal."

¹⁰ Cabe señalar que la inatacabilidad de estas resoluciones solamente quedó establecida para los sujetos obligados; pues, los particulares que hayan sido solicitantes de la información sí tienen disponible el juicio de amparo para controvertir, en el fondo, la decisión tomada por el INAI, por considerarla violatoria de sus derechos humanos. Esto, claramente contrasta y sirve para entender el porqué de la restricción establecida para los sujetos obligados.



autónomos, cualesquiera que éstos sean, cuando uno de ellos considere que un acto o una disposición general del otro le genera una afectación a su esfera competencial, a fin de evaluar la regularidad constitucional de tal actuación.

18. Ahora bien, estas dos disposiciones no forman parte del mismo sistema, es decir, la inatacabilidad de una resolución emitida por el INAI, por parte de un sujeto obligado, en una materia específica, que es la de transparencia, no puede tener como consecuencia, que se configure una improcedencia para afectos de la controversia constitucional, que no versa sobre la misma, sino sobre un tema diverso y previo: la posible invasión o afectación a la esfera competencial del actor. La controversia atiende, por tanto, a normas diferentes tanto procesales como sustantivas, y busca salvaguardar la esfera competencial del actor. En este sentido, el actor no es un sujeto obligado, para efectos de la controversia constitucional, sino que actúa como ente legitimado constitucionalmente para la defensa de una esfera competencial.
19. Es importante señalar que, para efectos de la controversia –salvo la misma restricción en materia electoral prevista en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal–, resulta irrelevante la materia de fondo que haya tenido el acto o la disposición impugnada, pues lo importante es determinar si esto, de cualquier forma, genera una invasión o afectación a las competencias que constitucionalmente se le asignaron a un órgano diferente al que emitió el acto o disposición impugnada, y que, por tanto, transgredió su esfera de atribuciones.
20. Siendo así, me parece que al evaluar el auto admisorio cuestionado por el INEGI en este caso, el Tribunal Pleno no hubiera analizado la constitucionalidad de lo que el INAI decidió en materia de transparencia y acceso a la información, pues debe recordarse que no se evalúa la determinación en sus méritos como un tribunal de alzada o una siguiente instancia del procedimiento; sino que, lo que hubiera analizado, y para lo que sí tiene competencia, es para determinar si tal decisión, tuvo como efecto que se invadiera una esfera competencial sobre la que el INEGI era el único ente constitucionalmente facultado para decidir. Es decir, se trata de comparar la esfera de atribuciones de dos órganos constitucionalmente autónomos y las facultades que, por un lado, se le otorgaron al INAI conforme al artículo 6o. constitucional (en materia de transparencia y acceso a la información) y, por otro, las que se le otorgaron al INEGI conforme al artículo 26, apartado B, de la misma (en materia de información estadística y geográfica).
21. En consecuencia, la controversia constitucional no debe entenderse como un mecanismo o recurso que se pueda usar para evaluar la resolución del INAI en una tercera instancia; sino que implica un procedimiento jurisdiccio-



nal de orden constitucional, autónomo, e independiente de la materia de transparencia, en el que se pretende defender ante esta Suprema Corte, en única instancia, y sin posibilidad de impugnación, pretensiones sobre una cuestión eminentemente competencial.

22. La inatacabilidad de las resoluciones prevista por el artículo 6o. constitucional únicamente implica que no podría ser procedente un recurso adicional para que en otra instancia se revisara la legalidad de la decisión del INAI. Como ha quedado expuesto, la controversia no actúa con tal carácter.
23. Por todo lo anterior, considero que en el caso no se trata de que alguna de las dos disposiciones prevalezca sobre la otra, ya que ambas pueden ser entendidas en su contexto y con sus límites, sin ser contrapuestas.
24. Congruente con tal interpretación, me parece que, si el acto impugnado por el INEGI en la controversia constitucional fue el auto dictado por el INAI –mediante el cual admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto ante la respuesta dada por el INEGI a una solicitud de información–, por estimar que atenta contra su autonomía constitucional e invade su competencia en materia de captación, generación y publicación de información, conforme a la reforma de dos mil catorce en materia de transparencia y acceso a la información, claramente nos encontramos ante una posible invasión competencial, independientemente del fondo del recurso de revisión, o la decisión que pudiera tomar el INAI respecto de la solicitud de acceso a la información específica.
25. En conclusión, considero que sostener que la inatacabilidad de las resoluciones emitidas por el INAI, configura una excepción a la procedencia de las controversias constitucionales, equivale a desconocer la naturaleza, las diferencias y los objetivos de cada una de las normas constitucionales relevantes, además de que resulta en una interpretación sistemática contraria a los dos regímenes, el de transparencia y el de controversia constitucional.

b) Falta de definitividad

26. Respecto de la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria en la materia,¹¹ me parece que no resulta necesario, en este tipo de casos, agotar las etapas que permiten arribar al dictado de una resolución final, pues la misma no es un requisito indis-

¹¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



pensable para acreditar un principio de afectación a la esfera competencial del demandante, susceptible de analizarse en este medio de control constitucional.

27. Es decir, al aducirse una invasión competencial y, por tanto, una violación directa a la Constitución Federal, por la asunción de competencia del INAI, no es necesario esperar al dictado de una resolución final.
28. Al resolver el recurso de reclamación 53/2011-CA,¹² el Tribunal Pleno determinó que la controversia constitucional promovida en contra de resoluciones emitidas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo puede proceder desde el momento de la admisión de la demanda o hasta el dictado de la sentencia definitiva.
29. Bajo esta línea, considero que la controversia sí era procedente en contra del auto impugnado pues, reitero, desde esta etapa se puede considerar que el INAI se asumió como competente para conocer del recurso de revisión interpuesto, cuestión que, por sí misma y sin necesidad de cualquier acto posterior, el INEGI consideró como una invasión competencial a su esfera en materia de información estadística y geográfica.
30. En efecto, el auto admisorio señala expresamente como fundamento de la competencia del INAI, el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 41, fracciones I y II, 142, 143 y 144 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
31. En este sentido, considero que sí es posible analizar la constitucionalidad de la decisión del INAI de asumir competencia sobre el recurso de revisión, sin que se deba esperar a la resolución definitiva del medio, pues a ningún resultado práctico conduciría esperar el dictado de tal decisión, si la sustanciación de ese procedimiento, por sí mismo, genera una invasión competencial a la esfera del actor.
32. De ahí que, desde mi perspectiva, no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.
33. Fueron estas las razones que me llevaron a integrar la minoría.

Este voto se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹² Resuelto en sesión de treinta de enero de dos mil doce. Por mayoría de diez votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó porque sólo procede la controversia constitucional que se interponga contra la sentencia definitiva.



Voto particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la controversia constitucional 112/2019.

En sesión de tres de marzo de dos mil veinte, por mayoría de seis votos, el Tribunal Pleno determinó sobreseer la controversia citada al rubro, la cual fue promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante "INEGI" o "instituto actor") en contra del acuerdo de admisión del RRA 0630/19 de veintiocho de enero de dos mil diecinueve dictado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante "INAI" o "instituto demandado"). Un grupo integrado por cuatro Ministros y Ministras sobreseyó bajo la lógica de que el acto impugnado no podía ser cuestionado en atención al artículo 6o. de la Constitución Federal. Por su parte, dos Ministros señalaron que, en el caso, dicho acuerdo de trámite no era definitivo.

2. El presente voto es para explicar mi postura en contra de esta determinación. A mi juicio, no podía tenerse por actualizada ninguna de esas causales de improcedencia.

A

3. En primer lugar, el instituto demandado hizo valer en su informe la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, al considerar que el acto impugnado, al tratarse de un acuerdo por el que se admite el recurso de revisión, tiene la naturaleza de un acuerdo de trámite previo a la resolución definitiva;¹ por lo que el acto impugnado carece de definitividad.
4. Este planteamiento debió desestimarse. En el caso concreto, no era necesario agotar las etapas que permiten arribar a la resolución final, pues ésta no es indispensable para acreditar un principio de afectación susceptible de analizarse en este medio de control constitucional. Esto es, al aducirse una invasión competencial y, por tanto, una violación directa a la Constitución por la asunción de competencia del instituto actor, no es necesario esperar al dictado de una resolución final.
5. De hecho, el auto impugnado señala expresamente como fundamento de la competencia el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Polí-

¹ **Artículo 19.** ... Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.



tica de los Estados Unidos Mexicanos; 41, fracciones I y II, 142, 143 y 144 de la LGTAIP; así como los artículos 21, fracción II, 146, 147, 148, 149, 156, fracciones I y II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis; 18, fracciones V y XVI, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de enero de dos mil diecisiete; así como el numeral segundo del acuerdo mediante el cual se confieren funciones a los secretarios de Acuerdos y Ponencia para coadyuvar con los comisionados ponentes en la sustanciación de los medios de impugnación, competencia del INAI, de acuerdo a los preceptos antes precisados y sobre los cuales, implícitamente, versa la presente controversia constitucional.

6. Bajo esa óptica, a diferencia de otros medios de control constitucional, en la controversia constitucional cada acto emitido por una autoridad (legitimada pasivamente) puede analizarse en sus propios términos y dar pie a un examen de invasión de competencias; pues, dadas las particularidades del juicio, lo que está sometido a debate es la competencia misma para pronunciarse sobre la respuesta dada a una solicitud de información por parte del INEGI. Afectación que puede darse tanto a través de un mero acuerdo de admisión del recurso de revisión como de la resolución final.
7. Un criterio similar ya fue adoptado por este Tribunal Pleno al resolver el recurso de reclamación 53/2011-CA el treinta de enero de dos mil doce, donde se resolvió que la controversia constitucional promovida en contra de Tribunales de lo Contencioso Administrativo puede proceder con motivo de la admisión de la demanda o hasta el dictado de la sentencia definitiva.

B

8. Ahora, en segundo lugar, el INAI en su contestación a la demanda también solicitó la improcedencia del asunto, pues desde su punto de vista la controversia no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una resolución del INAI, al ser una determinación jurisdiccional. Ese planteamiento a mi parecer debía calificarse a su vez como **infundado**.² Ello, pues se está

² En sesión posterior del Tribunal Pleno, el diez de marzo de dos mil veinte, se resolvió la controversia constitucional 117/2020 (en la que fui ponente), también promovida por el INEGI en contra del INAI, pero esta vez teniendo como acto impugnado una resolución definitiva de un recurso de revisión y no el mero acuerdo de admisión de dicho recurso. Bajo ese contexto, por mayoría de seis votos (bajo las mismas consideraciones que expongo en este voto), se determinó que las resoluciones definitivas del INAI pueden ser impugnables excepcionalmente en controversia constitucional.



ante un supuesto de **excepción** de la no impugnabilidad de las resoluciones del INAI, en atención a una interpretación sistemática del citado artículo 6o. con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal (en el que se establece la materia y procedencia de las controversias constitucionales).

9. El objeto de la controversia planteada no son las consideraciones de la resolución del INAI, sino el ámbito competencial. Para el INEGI, el INAI no podía haberse declarado competente para conocer de dicho medio impugnativo ni siquiera en un acuerdo de trámite, pues tal competencia le correspondía de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
10. Por ende, aplicando por analogía el criterio de esta Suprema Corte en relación con resoluciones jurisdiccionales,³ si bien la regla general es la improcedencia, en el caso concreto se actualiza una excepción, al estar en presencia de la impugnación de la "incompetencia" del órgano jurisdiccional que suscribió el acto materialmente jurisdiccional.

Este voto se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Así, el criterio mayoritario del Pleno es que los acuerdos de admisión de un recurso de revisión del INAI no pueden analizarse en controversia, pero sí cabría el análisis de la respectiva sentencia de un recurso de revisión cuando se acredite el supuesto de excepción.

³ Criterio adoptado en diversos precedentes y que se refleja en la tesis P./J. 16/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, «número de registro digital: 170355» de rubro y texto: "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. El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada 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, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.". Precedente: Controversia constitucional 58/2006. Poder Judicial del Estado de Nuevo León. 23 de agosto de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO, AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN, O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS O DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDERE VULNERAN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS (RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN RRA 1048/18 Y RRA 1676/18).

V. 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 (RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN RRA 1048/18 Y RRA 1676/18).



VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) CONOCER DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO U ORGANISMO, INCLUIDOS LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (VALIDEZ DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN RRA 1048/18 Y RRA 1676/18).

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) CONOCER Y RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN REALIZADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (VALIDEZ DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN RRA 1048/18 Y RRA 1676/18).

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA SU CLASIFICACIÓN DEBE SER ACORDE EN LOS TÉRMINOS QUE FIJE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO LAS PREVISTAS EN TRATADOS INTERNACIONALES (VALIDEZ DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN RRA 1048/18 Y RRA 1676/18).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2018. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 10 DE MARZO DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.



Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diez de marzo de dos mil veinte**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 117/2018, la cual fue promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en contra de dos resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El veintiocho de junio de dos mil dieciocho, Jorge Ventura Nevares, en representación del órgano y en su carácter de coordinador de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante "INEGI" o "instituto actor"), promovió una demanda de controversia constitucional en contra del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante "INAI" o "instituto demandado"). En ésta se señaló como actos reclamados las resoluciones de los recursos de revisión identificados como RRA 1048/18 y RRA 1676/18 y se argumentó, en síntesis, que tales resoluciones invadían su esfera de competencias y resultaban contrarias a la Constitución. A su parecer, a través de ellas el INAI se declaró competente para conocer de medios de impugnación en contra de requerimientos de información relacionada con el Sistema Nacional de Estadística y Geografía, cuando en realidad el único facultado para pronunciarse sobre tal información es el propio INEGI.

2. **Antecedentes.** Sobre este aspecto, se relataron los siguientes antecedentes:

En relación con el RRA 1048/18

a) **Solicitud.** El diecinueve de enero de dos mil dieciocho se presentó una solicitud de acceso a la información ante el INEGI, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, en los siguientes términos:



"Referente a la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID), solicito información segmentada por entidad federativa, que se utilizó para la integración de los tabuladores básicos de la siguiente pregunta: IV. Solicitud de información 4.1 Población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más por región, según realización de una solicitud formal *excel*, presentada en formato similar a los tabuladores de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que aparecen publicados en el sitio. ... Es decir, con el siguiente desglose: entidad federativa, población encuestada (absoluta y relativa), realización de una solicitud formal de información (sí y no), tasa de variación. Dicha pregunta se publica en la página del INEGI, únicamente por región, pero se solicita segmentada por entidad federativa. Gracias. ..."

b) Respuesta. Un mes después, la Unidad de Transparencia del INEGI respondió que la información solicitada no se regulaba conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. Al ser información estadística y geográfica (y no información de gestión administrativa del INEGI), su marco regulatorio correspondía a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en particular, con fundamento en su artículo 47). En ese entendido, se informó que el requerimiento de información sería atendido a través del Servicio Público de Información Estadística y Geográfica; contestando entonces que, respecto a la información solicitada, se contaba con ciertos datos que podían ser de su interés (los cuales podían ser consultados en cierto documento ya publicado) y que se le ofrecía realizar un servicio de procesamiento de la información estadística con costo.

c) Recurso de revisión. En desacuerdo con esta respuesta, el diecinueve de febrero de dos mil dieciocho se interpuso un recurso de revisión ante el INAI mediante la Plataforma Nacional de Transparencia. Este medio de impugnación se registró con el número RRA 1048/18 y se admitió el veintiséis de febrero siguiente.

d) Tras el trámite correspondiente, **el dieciséis de mayo siguiente** se dictó resolución definitiva en la que el INAI se declaró legalmente competente para conocer el caso y modificó la respuesta otorgada; instruyendo al sujeto obligado



a que proporcionara los documentos en formato *excel* que den cuenta de los tabuladores solicitados, desglosados a nivel de entidad federativa.

e) Para ello, en cuanto a la competencia para conocer del recurso, el INAI sostuvo que no se actualizaba ninguna causal de improcedencia. Aclaró que no era la primera vez que se pronunciaba sobre un asunto de esta índole, pues en los recursos de revisión RRA 0717/17, RRA 0635/17, RRA 1212/17, RRA 5267/17, RRA 5462/17 y RRA 6677/17, había decidido sobreseerlos por incompetencia, al relacionarse la solicitud de información con información estadística y geográfica. Sin embargo, se afirmó que debía suspenderse tal interpretación a partir de una nueva reflexión.

f) Desde su punto de vista, no podía pasarse por alto que, en la Ley del Sistema Nacional de Estadística y Geografía, en su artículo 47, se establece que la información estadística y geográfica de interés nacional no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Empero, tampoco podía pasarse por alto que dicha ley federal ya fue abrogada con motivo de la expedición de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

g) En ese sentido, con motivo del contenido del artículo 6o. constitucional (que se reformó sustancialmente el siete de febrero de dos mil catorce, posterior a la emisión de la Ley del Sistema de Estadística y Geografía) y a partir de lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (emitidas también con posterioridad a la citada Ley del INEGI), quedaba claro que toda información en posesión de los sujetos obligados era pública y que el INAI era el órgano competente para resolver los recursos de revisión planteados en contra de respuestas a solicitudes de información, incluyendo la de todos los órganos autónomos (como el INEGI).

h) Sin que se pudiera hacer una excepción por lo que hace a la información estadística o geográfica, ya que ello sería incompatible con el artículo 6o. constitucional y con la citada legislación general. Resaltándose que, previo a la reforma constitucional de dos mil catorce y a la ley general, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública sólo se ocupaba de resolver



los recursos de revisión derivado de solicitudes de la administración pública federal; por lo que tenía sentido lo previsto en el artículo 47 de la Ley del Sistema de Estadística y Geografía. Sin embargo, tal situación cambió por completo con motivo de las facultades asignadas expresamente por el Texto Constitucional al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En relación con el RRA 1676/18

a) Solicitud. El quince de febrero de dos mil dieciocho, se presentó una solicitud de acceso a la información ante el INEGI, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, en los siguientes términos:

Modalidad preferente de entrega de información: Entrega por Internet en la PNT.

Descripción clara de la solicitud de información: "Deseo que se me entregue una base de datos que abarque los años 2015, 2016 y 2017 con la información del catálogo de inmuebles escolares diagnóstico en el que se muestre la pregunta 1 de marque con una x los niveles educativos que se imparten en el inmueble, y la sección dos de locales de la construcción y estado físico de todas las escuelas que se encuentren registradas en el Estado de Puebla y Querétaro." (sic)

Otros datos para facilitar su localización: "la información está en el catálogo de inmuebles escolares diagnóstico formato 911." (sic)

b) Respuesta. El catorce de marzo de dos mil dieciocho, la Unidad de Transparencia del INEGI respondió que la información solicitada no se regulaba conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. Al ser información estadística y geográfica (y no información de gestión administrativa del INEGI), su marco regulatorio correspondía a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en particular, con fundamento en su artículo 47). En ese entendido, se informó que el requerimiento de información sería atendido a través del Servicio Público de Información Estadística y Geográfica; contestando entonces que respecto a la información solicitada se



contaba con ciertos datos que podían ser de su interés (los cuales podían ser consultados en cierto documento ya publicado, dándosele instrucciones detalladas para ello).

c) Recurso de revisión. En desacuerdo con esta respuesta, el quince de marzo de dos mil dieciocho se interpuso un recurso de revisión ante el INAI, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia. Este medio de impugnación se registró con el número RRA 1676/18 y se admitió el veintidós de marzo siguiente.

d) Tras el trámite correspondiente, **el veintitrés de mayo siguiente** se dictó resolución definitiva en la que el INAI se declaró legalmente competente para conocer el caso y revocó la respuesta otorgada; instruyendo al sujeto obligado a que entregara la información solicitada en la forma en que fue requerida. Para ello, en cuanto a la competencia para conocer del asunto, se reiteraron las consideraciones expuestas en párrafos previos.

3. Conceptos de invalidez. El instituto actor planteó cinco apartados de conceptos de invalidez en contra de las resoluciones recién descritas; en síntesis, se pueden apreciar los siguientes razonamientos:

a) **Primero.** Las resoluciones de los recursos de revisión dictados por el INAI resultarán violatorias del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, al vulnerar el ámbito competencial del INEGI. En suma, mediante las resoluciones se determinó asumir la competencia para conocer y resolver recursos de revisión interpuestos en contra de respuestas brindadas por el INEGI a requerimientos de información estadística captada, procesada y publicada en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Estadística y Geografía. Sin embargo, con fundamento en el citado precepto constitucional, es al INEGI a quien le corresponde normar y coordinar el Sistema Nacional de Estadística y Geografía, con atribuciones para regular la captación, procesamiento y publicación de la información de esa índole; lo cual incluye la resolución de los medios de defensa que versen sobre respuestas a solicitudes de información estadística y geográfica.

b) A saber, el artículo 26, apartado B, de la Constitución establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica,



en donde la responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un órgano especializado y autónomo que es el INEGI; al cual se le asignan las facultades desde la Constitución y en la ley correspondiente para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer sobre su observancia.

c) En ese sentido, la autonomía técnica y de gestión del INEGI, relacionada con la responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Estadística y regular la captación, procesamiento y publicación de la información, implica que el instituto actor cuenta con las atribuciones exclusivas de decidir qué, cómo y cuándo se capta la información estadística y geográfica para dicho Sistema Nacional; decidir la metodología para el procesamiento de la información y determinar acerca de los alcances, oportunidad, forma y términos en que se publica la información geográfica.

d) Cuestión que tiene como consecuencia que, dado que las resoluciones de los recursos de revisión (como los combatidos) son susceptibles de culminar en una determinación que revoque o modifique la respuesta a una solicitud de información del Sistema Nacional de Estadística, es al INEGI a quien le corresponde dictar la resolución correspondiente. De lo contrario, se desconocería la facultad constitucional exclusiva del órgano técnico especializado para acreditar sobre la captación, procesamiento y publicación de la información.

e) Para el actor hay una diferencia sustantiva entre la información estadística y geográfica, y cualquier otra información. Si bien ambas, en principio, deben ser públicas, sus diferencias llevaron al legislador a regular de manera especial la información estadística y geográfica del Sistema Nacional de Información Estadística. Así, el INAI no puede revisar las respuestas brindadas respecto a información del Sistema Nacional de Estadística, pues ello va más allá del acceso a la información pública; por lo que con la emisión de las resoluciones controvertidas se extralimitó de la facultad que al efecto le brinda el artículo 6o. de la Constitución Federal.

f) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la Constitución Federal, concluyendo que, con el fin de garantizar los derechos fundamentales y sus



garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias (evitando el abuso en el ejercicio del poder público) se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; creando para tales efectos los órganos autónomos constitucionales, a quienes, a través de la Constitución Federal, se les otorgaron las facultades necesarias y especiales para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas.

g) La función de los órganos constitucionales autónomos, los cuales cuentan con garantías institucionales, constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de tal suerte que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en sus atribuciones, ya que de lo contrario se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el aludido precepto constitucional. De ahí que el INAI transgredió la autonomía de ese órgano constitucional, al asumir competencia para conocer y resolver los recursos de revisión con una legislación distinta a la exclusiva, aplicable y reglamentaria del aludido precepto constitucional, que brinda la existencia originaria al instituto actor; lo anterior respecto a respuestas a requerimientos de información estadística y geográfica y de los cuales es única y exclusiva competencia constitucional de ese instituto técnico especializado.

h) El hecho de que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (por sus siglas "LGTAIPG") sea posterior a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (reglamentaria del artículo 26, apartado B, constitucional), de ningún modo le confiere al INAI las atribuciones que asume en las resoluciones impugnadas. Continúa más bien aplicándose el principio de especialización en la materia que consagra el artículo 26, apartado B, de la Constitución General de la República, a favor de ese instituto actor, incluyendo la regulación de la información estadística desde su captación hasta su publicación.

i) **Segundo.** Los actos cuya invalidez se reclama transgreden lo dispuesto en el artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos. Se insiste que es al INEGI a quien le corresponde regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, por lo que las resoluciones del INAI ignoran la distribución competencial prevista en el Texto Constitucional y transgreden el principio de división de poderes.

j) Por otro lado, se argumenta que las materias que son competencia de ambos órganos constitucionales autónomos, a pesar de que en principio están relacionados con la información y sus funciones están vinculadas con el derecho de acceso al mismo, detentan una diferencia sustantiva. Razón por la cual el propio Poder Reformador de la Constitución creó dos órganos constitucionales autónomos, con una esfera competencial propia, por razones históricas, de especialidad técnica y en virtud de las finalidades para las cuales existe la información, atendiendo a los valores a los que la misma responde de manera principal.

k) De los procesos de reforma a la Constitución General de la República se desprende que el Poder Reformador, al conferir esa autonomía, tuvo en cuenta el derecho a la información, pero también asignó a dichos institutos un ámbito propio de atribuciones, en aras de hacer efectivo el referido derecho; sin que de la lectura de iniciativas, dictámenes y actas de los diarios de debates derivados de esos procesos se pueda inferir, como indebidamente lo hizo el INAI, que éste cuente con atribuciones para pronunciarse jurídicamente respecto de requerimientos de información estadística y geográfica, al ser ésta una atribución exclusiva de ese órgano especializado en la materia.

l) Para el INEGI en modo alguno los legisladores promoventes de iniciativas de reforma al artículo 6o. constitucional pretendieron ampliar el ámbito de atribuciones del instituto demandado a la información estadística y geográfica sobre la cual es y ha sido competente ese órgano técnico especializado; no hay referencia en dichas iniciativas que permita arribar a un supuesto que otorgue competencia a dicho instituto demandado para conocer de una materia especializada, como lo es la información estadística.

m) Sin que sea obstáculo para llegar a esa conclusión el hecho de que, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y en la ley general en esa materia, dicha información estadística pueda ser considerada



información pública; ello es así, ya que tampoco se puede desconocer que, por su naturaleza, la información requerida es de naturaleza estadística y, por ende, se genera en el marco del artículo 26, apartado B, constitucional y de la Ley del Sistema Nacional, hecho que actualiza la competencia del INEGI.

n) **Tercero.** Se transgrede lo dispuesto en el artículo 26, apartado B, párrafos primero, segundo y cuarto, primera parte, de la Constitución Federal, en relación con el numeral 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, toda vez que en las resoluciones impugnadas el INAI se declaró competente para conocer de los citados recursos de revisión a pesar de lo dispuesto en tales normas jurídicas.

o) El artículo 47 de la mencionada ley es claro al establecer que la información estadística y geográfica de interés nacional no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la propia Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Destacándose que el hecho de que este numeral 47 haga referencia a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (abrogada al momento de dictarse las resoluciones impugnadas), no da pauta para que el INAI asuma la competencia de conocer de los recursos de revisión derivados de respuestas emitidas por el INEGI a solicitudes de información estadística y geográfica; en tanto que dicho numeral lo que en realidad establece como principio general es que la información estadística y geográfica se dará a conocer y se conservará conforme a los términos previstos en la propia Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Como consecuencia de lo anterior, el legislador previó que a la información estadística y geográfica regulada por la referida Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica no le fueran aplicables las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información, estando en ese entonces vigente la anterior ley.

p) Por tanto, se reitera que el INAI se extralimitó en sus atribuciones constitucionales, ya que, a pesar de que es cierto que es responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, también lo es que el INEGI, dada su naturaleza jurídica como un organismo público constitucional autónomo especializado, cuenta con atribuciones constitucionales con



las que fue facultado para regular la captación, procesamiento y difusión de la información estadística y geográfica; y estas facultades no pueden verse afectadas por el hecho de que el legislador no haya armonizado el artículo 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica a la reforma del artículo 6o. de la Constitución General de la República.

q) Lo anterior debido a que sobre la base de esa especial naturaleza técnica de la información estadística y geográfica fue reconocida la autonomía del instituto demandado en el ámbito constitucional con el objeto de que la legislación reglamentaria, en el caso concreto la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, estableciera las bases de organización y fundamento de ese Sistema Nacional, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia, tal como se reconoce en la primera parte del cuarto párrafo del apartado B del artículo 26 de la Constitución General de la República.

r) Así, el legislador, al promulgar la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, concretamente su artículo 47, reconoció la especialidad del marco jurídico de referencia para la captación, procesamiento y publicación de la información correspondiente a la gestión administrativa, que es aquella relacionada con la gestión de recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos y legales que le son asignados al instituto para el ejercicio de sus funciones, a la cual, en términos de lo dispuesto por el citado numeral 47 de la referida Ley del Sistema Nacional, sí le es aplicable la legislación.

s) Diferenciación que es importante para efectos de la reserva y confidencialidad de la información. Por ejemplo, las disposiciones de transparencia establecen que la reserva de información está sujeta a una temporalidad de cinco años, de conformidad con los artículos 101, segundo párrafo y 99, segundo párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y aun cuando la información corresponda a la gestión administrativa, sea clasificada como confidencial, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 147 y 148 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 153 y 154 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 146 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos



Obligados, los comisionados del instituto demandado pueden tener acceso a la misma para resolver esos medios de impugnación.

t) En contraposición a lo anterior, tratándose de información estadística protegida por los principios de confidencialidad y reserva, el instituto actor es la autoridad competente para la resolución de los recursos, sin que les sea posible dar a conocer información proporcionada para fines estadísticos por los informantes, ni aquella que provenga de registros administrativos a persona o autoridad alguna, para fines fiscales, jurídicos, administrativos o de cualquier otra índole; así, dado que tales datos e informes, en términos de lo dispuesto por los artículos 37 y 38 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, serán manejados observando los principios de confidencialidad y reserva, por lo que no podrán divulgarse en forma nominativa o individualizada ni harán prueba alguna ante autoridad judicial o administrativa, incluyendo la fiscal, en juicio o fuera de él. Además, esta reserva no tiene temporalidad, es permanente.

u) De lo anterior, es claro que el principio de confidencialidad del instituto promovente se encuentra establecido expresamente en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, justamente para respetar los derechos de sus informantes, situación que pone en riesgo el instituto demandado, al pretender conocer sobre la Información Estadística y Geográfica, pues invade la competencia del instituto actor en el tratamiento de la información estadística y geográfica que se clasifica como confidencial y/o reservada.

v) **Cuarto.** El instituto demandado vulneró lo dispuesto en el artículo 26, apartado B, párrafos primero, segundo y cuarto, primera parte, de la Constitución Federal, en relación con el numeral 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Si bien el artículo 3, fracción VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define como "documento" los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, contratos convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas, o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, sus servidores públicos e integrantes, el sentido y alcance que el INAI pretende darle a esta disposición resulta completamente violatorio al aludido precepto de la Constitución Federal, en relación con el artículo 47 de



la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Es decir, la interpretación que el instituto demandado realiza al artículo 3, fracción VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública no puede constituir el fundamento legal que le brinde la facultad para conocer y resolver los recursos de revisión derivados de requerimientos de información estadística y geográfica regulada por la citada Ley del Sistema Nacional.

w) Además, con las resoluciones impugnadas se viola el cuarto párrafo del apartado B del artículo 26 de la Constitución, el cual señala que en la ley se establecerán las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo a los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia.

x) **Quinto.** Por último, se argumenta que las resoluciones impugnadas transgreden los artículos 6o., apartado A, fracción IV, 16 y 26, apartado B, párrafos primero, segundo y cuarto, primera parte, de la Constitución Federal, en relación con los numerales 47, 98 al 102 y 113 al 126 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, toda vez que el instituto demandado desconocía los principios y bases, mediante los cuales se proporciona en forma exclusiva el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica a través de los mecanismos de acceso previstos en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y los procedimientos de revisión, mismos que se sustanciarán ante el propio instituto actor, en su carácter de órgano autónomo especializado, tal como lo establece la Constitución Federal.

y) El INEGI cuenta con mecanismos de acceso a la información estadística y procedimientos de revisión que están regulados en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, como es el caso del servicio público de información, el cual debe ser prestado en forma exclusiva por ese órgano técnico especializado en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 47, 98, 99, 100, 101 y 102 de esa ley.

z) De los preceptos legales invocados se desprende claramente que el INEGI cuenta con los mecanismos específicos de acceso a la información estadística y geográfica, establecidos en la Ley del Sistema Nacional en esa materia, como es el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica, el cual es



prestado de forma exclusiva por ese órgano técnico especializado, siguiendo las mejores prácticas internacionales, con el objeto de poner a disposición de quien lo solicite los micro datos de la encuestas nacionales y muestras representativas de los operativos censales que realice con la mayor desagregación posible, sin violar la confidencialidad y reserva de la información básica establecida en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Además, el INEGI cuenta precisamente con un procedimiento de revisión (recurso de revisión), el cual es el que resulta aplicable a los usuarios del Sistema Nacional que se encuentren inconformes con las respuestas emitidas por el INEGI a requerimientos de información de esa naturaleza.

4. **Trámite de la demanda.** El veintinueve de junio de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente de controversia bajo el número 117/2018 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

5. Subsecuentemente, el Ministro instructor, por acuerdo de cuatro de julio de ese año, admitió la demanda y tuvo como autoridad responsable al INAI, emplazándola a dar contestación y a enviar copia certificada de todas las documentales relacionadas con los actos cuestionados. Además, ordenó dar vista del asunto al procurador general de la República para que manifestara lo que a su interés conviniera.¹

6. **Contestación de la demanda.** Seguido el trámite de la controversia y una vez notificada a la autoridad demandada, Pablo Francisco Muñoz Díaz, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, por escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el seis de septiembre de dos mil dieciocho, contestó la demanda exponiendo, en síntesis, los razonamientos que siguen:

a) **Causales de improcedencia.** Se actualizan varias causales de improcedencia. En primer lugar, se afirma que la demanda de controversia es extem-

¹ En torno a la petición de suspensión, por acuerdo de cuatro de julio de dos mil dieciocho, el Ministro instructor determinó concederla para el efecto de que se interrumpan los efectos y consecuencias que derivan de las resoluciones cuestionadas del INAI, hasta en tanto se resolviera el fondo del asunto.



poránea, puesto que la supuesta invasión de facultades que reclama la parte promovente se da al momento en que la parte demandada se arrogó competencia para conocer de un recurso de revisión que le competía a aquélla; por tanto, en tal supuesto, la invasión de facultades se dio al admitir y sujetar a la parte actora al recurso de revisión y no hasta el dictado de las resoluciones finales. La parte actora debió interponer la referida demanda al momento en que se materializaron los actos que presuntamente invadieron sus facultades y no como realmente aconteció, en contra de las resoluciones que se impugnan.

b) En segundo lugar, se sostiene que la controversia debe declararse improcedente al no ser la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una resolución del INAI, no obstante que se aleguen cuestiones constitucionales; habida cuenta que no sólo soslayaría una restricción o límite previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo siete, primera parte, de la Constitución General de la República, sino que se ejercerían sobre el organismo garante demandado facultades de control jurisdiccional y se haría de esa vía un recurso o ulterior medio de defensa cuando es el propio Texto Constitucional el que dispuso el único recurso en contra de las resoluciones del INAI en materia de seguridad nacional sobre una materia en específico. Así, las resoluciones del INAI no son impugnables conforme a disposición expresa de la Constitución y, además, son actos materialmente jurisdiccionales que tampoco admiten control mediante la controversia, al ser procedimientos administrativos en forma de juicio.

c) **Sobre el fondo.** En cuanto a los conceptos de invalidez, se argumenta, en síntesis, que el INEGI confunde la labor que tiene constitucionalmente encomendada con la del INAI. Cuando el INEGI adquiere la calidad de órgano autónomo –abril de dos mil seis–, el organismo garante federal en materia de derecho de acceso a la información IFAI no era un órgano constitucional autónomo, sino que era dependiente de la administración pública federal, por lo que se entiende que no pudiera conocer del recurso de revisión interpuesto contra autoridades ajenas a la misma, como el INEGI.

d) Empero, el INAI adquirió autonomía constitucional en la reforma de dos mil catorce, por lo que si en abril de dos mil ocho, fecha en la que se emitió la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, aún no



sucedía la reforma constitucional aludida, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (ahora abrogada) sólo preveía que el IFAI pudiera conocer del recurso de revisión en contra de respuestas emitidas por dependencias y entidades, era entendible que el legislador en tal ley sobre el sistema estadístico y geográfico haya previsto la posibilidad de impugnar las resoluciones del INEGI a través de un recurso de revisión. De la misma forma, resulta claro que dentro de este recurso fuera posible impugnar las resoluciones relativas al acceso a la información, dado que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública sólo establecía la posibilidad de que el INAI conociera respecto de las negativas de la administración pública federal.

e) Similar situación sucede con lo establecido en el artículo 47 de la LSNIEG que dispone que la información que regula no quedaba sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ahora abrogada); sin embargo, la información correspondiente a la gestión administrativa sí se sujetaba a tal norma; lo que era comprensible porque el IFAI no era un órgano autónomo, ni tenía competencia para conocer de los recursos de revisión interpuestos en contra de otras autoridades diferentes a las entidades y dependencias de la administración pública federal.

f) La dificultad con lo expuesto en los párrafos precedentes es que tales contenidos legales ya no encuentran sustento constitucional. El artículo 26, apartado A, constitucional, no determina que el órgano autónomo encargado de normar y coordinar el sistema nacional de información estadística y geográfica, sería garante del derecho a la información en lo que concierne a la información estadística y geográfica; en cambio, refiere a las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. Esto es, faculta al INEGI a elegir cómo allegarse de información (captación), cómo ordenarla (procesamiento) y cómo y qué información hacer llegar a la población en general (publicación).

g) El artículo 6o., fracción VIII, párrafo cuarto, constitucional establece la competencia al INAI en materia de acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, incluyendo a los órganos autónomos, siendo la única excepción la establecida para aquellos asuntos jurisdic-



cionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A su vez, el artículo 6o., fracción IV, constitucional ordena que se establezcan mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales. Sin que el INEGI sea considerado como tal, ya que deben ser especializados en materia de derecho de acceso a la información y, además, imparciales. El INEGI no puede ser imparcial al resolver un recurso de revisión, porque él mismo fue quien brindó la información recurrida.

h) Además, la referencia que hace el artículo 6o., fracción VIII, de la Constitución a que el organismo garante se coordine con el INEGI, no implica que coordinará sus acciones para efectos de proveer respecto del derecho de acceso a la información, pues el mismo artículo prevé que la coordinación tiene el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. Esto es, para transparentar la gestión de los órganos del Estado y no como garantes del derecho referido.

i) Por tanto, conforme a la Constitución y a las leyes que rigen el derecho de acceso a la información pública, el INAI es el órgano competente para resolver cualquier recurso de revisión que se interponga contra resoluciones de los sujetos obligados en materia de derecho de acceso a la información, de acuerdo con el artículo 6o. constitucional. Si la Constitución no distinguió entre la protección que corresponde a la información en general y la información estadística y geográfica en particular, no es dable ni armónico con el artículo 1o. constitucional hacerlo.

7. Referencia a la opinión del procurador general de la República. El entonces procurador general de la República formuló su pedimento mediante escrito interpuesto el veintidós de octubre de dos mil dieciocho. En éste señaló que el asunto debía sobreseerse, toda vez que el INEGI no cuenta con legitimación activa para promover una controversia constitucional en términos de una interpretación textual e histórica del artículo 105, fracción I, de la Constitución. Por su parte, si se superara este punto, consideró que no se actualiza ninguna de las causales de improcedencia invocadas por el INAI y que, respecto al fondo del asunto, debía declararse la validez de las resoluciones impugnadas.



8. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el quince de noviembre de dos mil dieciocho se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, interpuestos los alegatos por la parte demandada y se puso el expediente en estado de resolución.

II. Competencia

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero 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. Ello, por tratarse de un conflicto entre dos organismos constitucionales autónomos: INEGI e INAI.

III. Fijación de la materia de impugnación

10. Atendiendo integralmente a lo expuesto en la demanda de controversia constitucional, se advierte que el INEGI cuestiona la validez de las resoluciones de los recursos de revisión RRA 1048/18 y RRA 1676/18, dictadas por el INAI el dieciséis y veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, respectivamente.

IV. Oportunidad

11. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos,² el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días:

² "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;



a) a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surte efectos la notificación del acuerdo impugnado; b) a partir de que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución; o, c) a partir de que el actor se ostente sabedor de los mismos.

12. En el caso, se considera que se actualiza la primera hipótesis referida. Los recursos de revisión RRA 1048/18 y RRA 1676/18 se notificaron al INEGI por medio de la herramienta de comunicación del INAI los días veintitrés³ y veintiocho⁴ de mayo de dos mil dieciocho, respectivamente. Por tanto, respecto a la primera resolución y dado que en términos de la normatividad aplicable tal notificación surte sus efectos el mismo día,⁵ el plazo impugnativo transcurrió del veinticuatro de mayo al cuatro de julio de dos mil dieciocho. Por lo que hace a la segunda resolución, el plazo impugnativo transcurrió del veintinueve de mayo al nueve de julio del mismo año. En ambos casos, descontándose los días sábados y domingos por ser inhábiles conforme a la ley reglamentaria de la materia.

"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, ..."

³ Hoja 449 del expediente en que se actúa.

⁴ Por lo que hace a la fecha de notificación de la segunda resolución, se tiene por buena la indicada por el INEGI: veintiocho de mayo. En el expediente no consta la notificación correspondiente. Únicamente se advierte que existe un acuse de recibo relacionado con el RRA 1676/18, que indica como fecha de entrega el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho a las 9:55 horas (hoja 562 del expediente en que se actúa). Sin embargo, no existe plena certeza de que tal acuse corresponda al acuse de la notificación de la resolución definitiva y no de algún otro acuerdo dictado al interior del expediente. Ello, pues de las propias constancias se advierte que el Pleno del INAI programó la discusión y fallo del recurso a partir de las 11:00 horas de ese día veintitrés de mayo y el acuse de notificación es, como se indicó, de las 9:55 horas.

Al margen de lo anterior, aun cuando tomáramos como fecha de notificación de la resolución del RRA 1676/18 el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, la controversia sería oportuna.

⁵ De conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 38, norma supletoria de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de su artículo 7.

"Artículo 38. Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

"Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo.

"En las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional."



13. Así, dado que la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, resulta evidente que se acredita el requisito de oportunidad.

V. Legitimación activa

14. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece los órganos legitimados para promover una controversia constitucional y los numerales 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia⁶ prevén que esos órganos pueden tener el carácter de actores o demandados, quienes podrán comparecer al juicio de controversia constitucional por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

15. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que el INEGI, al ser una entidad constitucionalmente autónoma, de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, es uno de los órganos autorizados para poder plantear una controversia constitucional con fundamento en el inciso I) de la citada fracción I del artículo 105 constitucional.⁷ Asimismo, por lo que hace a la representación para acudir al procedimiento, se estima que se hizo conforme a la normatividad aplicable.

16. Suscribe la demanda José Ventura Nevares, ostentándose como coordinador general de Asuntos Jurídicos del INEGI (lo que acredita con copia certificada de la constancia de nombramiento emitida por el director general del

⁶ "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 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."

⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los siguientes asuntos:

"I. Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución."



instituto actor);⁸ el cual, en términos de los artículos 80, fracción I, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y 46, fracción VI, del Reglamento Interior del INEGI⁹ es quien puede representar al presidente del INEGI en cualquier juicio y, por ende, detenta, a su vez, la representación del órgano actor.

17. Lo anterior nos permite concluir que no tiene razón el entonces procurador general de la República al haber afirmado, en su pedimento, que el INEGI carece de legitimación activa. El inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal es claro al establecer que cualquier órgano constitucional autónomo establecido en la Constitución Federal puede plantear una controversia constitucional en contra de otro órgano constitucional autónomo. Sin que del procedimiento de reforma constitucional a ese inciso o del propio texto del artículo 105 pueda derivarse una limitación de la legitimación a sólo ciertos órganos autónomos reconocidos en la propia Constitución Federal.¹⁰

⁸ Hoja 78 del expediente en que se actúa.

⁹ "Artículo 80. Corresponden al presidente del instituto las atribuciones siguientes:

"I. Tener a su cargo la administración del instituto, la representación legal de éste, y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a la Junta de Gobierno."

"Artículo 46. La Coordinación General de Asuntos Jurídicos, contará con las atribuciones específicas siguientes: ...

"VI. Representar legalmente al instituto, a los miembros de la Junta de Gobierno, al presidente y a los titulares de las unidades administrativas ante cualquier autoridad jurisdiccional o administrativa, tribunal, procuraduría, así como ante comisiones de derechos humanos nacional y estatales, en toda clase de juicios o procedimientos del orden laboral, civil, fiscal, administrativo, agrario y penal, en que sean parte, o sin ser parte sea requerida su intervención por la autoridad.

"Con la representación legal señalada, podrá entre otras atribuciones, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas que sean necesarias en los procedimientos, absolver posiciones, ofrecer pruebas, desistirse de juicios o instancias, transigir cuando así convenga a los intereses de sus representados, interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades; interponer los juicios de amparo o comparecer como terceros perjudicados."

¹⁰ No es pues replicable lo que este Tribunal Pleno o las Salas han resuelto en otros precedentes (por ejemplo, en el **recurso de reclamación 28/2015-CA**, derivado de la controversia constitucional 53/2015, o en el **recurso de reclamación 23/2016-CA**, derivado de la controversia constitucional 34/2016, por nombrar algunos), en los que se ha sostenido que tribunales administrativos o electorales de las entidades federativas no cuentan con legitimación activa para promover una controversia en contra de poderes u órganos de su mismo orden jurídico. Ello es así, toda vez que dichos órganos no gozan de autonomía desde la Constitución; la tienen a partir de sus Constituciones Locales. Por ende, la interpretación que hemos suscrito de la legitimación prevista en el citado inciso I) de la fracción I del artículo 105, se circunscribe a los órganos autónomos reconocidos en la Constitución Federal, no así a órganos autónomos de las entidades federativas que demandan a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de su propia entidad.



VI. Legitimación pasiva

18. Se acredita este presupuesto procesal. El INAI es un órgano constitucional autónomo, en términos del artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, que puede ser demandado por otro órgano constitucional autónomo con fundamento en el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal. Por su parte, este órgano fue representado por Pablo Francisco Muñoz Díaz, titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (quien acreditó su personalidad con copia certificada del Acuerdo ACT-PUB.29/10/2014.08 emitido por el Pleno del INAI), cuyas atribuciones para representar a tal instituto están previstas en el artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.¹¹

VII. Causas de improcedencia

19. Aunado a la improcedencia relacionada con la legitimación (la cual ya se contestó), se advierte que el órgano demandado planteó dos razones adicionales para sobreseer en el asunto: la extemporaneidad de la demanda y la impugnabilidad de las resoluciones del INAI.

En relación con la oportunidad

20. En la contestación de demanda, se solicitó el sobreseimiento de la controversia, al haber transcurrido en exceso el plazo para presentarla. A juicio del

¹¹ **"Artículo 12.** Corresponde al Pleno del Instituto:

"...

"III. Promover las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, cuando así lo determine la mayoría de sus integrantes."

"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."



demandado, si lo cuestionado era que se declaró competente para conocer de dos recursos de revisión relacionados con información estadística y geográfica, era evidente que tal decisión se tomó desde la admisión de tales medios de defensa. Consiguientemente, para el INAI, si de conformidad con el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, para impugnar actos en vía de controversia constitucional se debe realizar contra el primer acto de aplicación que constituya una invasión o afectación al ámbito competencial, era necesario plantear la controversia contra los primeros actos de materialización de los recursos y no contra las resoluciones definitivas.

21. Este planteamiento de improcedencia debe **desestimarse**. Se considera que el INAI confunde los distintos supuestos de impugnación en una controversia constitucional que prevé la ley reglamentaria de la materia. Pretende aplicar la hipótesis de primer acto de aplicación (que está prevista para el cuestionamiento de normas generales) a la impugnación de un acto en lo singular. Sin tomar en cuenta que, como expresamente lo indica el artículo 21 de la ley, cuando se reclama un acto uno de los escenarios del plazo impugnativo correspondiente transcurre desde que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo cuestionado.

22. A saber, en el caso que nos ocupa, el INEGI interpuso la controversia únicamente contra dos actos sin impugnar normas a partir de su publicación o con motivo de su primer acto de aplicación. A diferencia de otros medios de control constitucional, en la controversia constitucional cada acto emitido por una autoridad (legitimada pasivamente) puede analizarse en sus propios términos y dar pie a un examen de invasión de competencias; por lo que en la legislación no existe una restricción de procedencia por supuestos actos consentidos.¹²

¹² Tiene aplicación, por similitud, el criterio suscrito en la controversia constitucional 38/2003, que se refleja en la tesis P./J. 118/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 892, «con número de registro digital: 177330», de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS. La improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de ese cuerpo de leyes que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia."



En relación con la posibilidad de impugnación

23. Por su parte, el INAI, en su contestación a la demanda, también solicitó la improcedencia del asunto, pues desde su punto de vista la controversia no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una resolución del INAI. En concreto, porque es una resolución definitiva y, a su vez, es un acto materialmente jurisdiccional, por lo que no puede cuestionarse a través del presente medio de control constitucional. Se considera **infundado** este planteamiento.

24. Es cierto que, en términos del artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, las resoluciones que emita el INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, previéndose únicamente como salvedad a la regla que es posible que el consejero jurídico del Gobierno Federal interponga un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. No obstante, se estima que estamos ante un supuesto de **excepción** de la no impugnabilidad formal de las resoluciones jurisdiccionales del INAI, que se basa en una interpretación sistemática del citado artículo 6o. con el diverso 105, fracción I, ambos de la Constitución Federal (en el que se establece la materia y procedencia de las controversias constitucionales).

25. En síntesis, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que la controversia constitucional es un medio de control reconocido únicamente para ciertos órganos, cuyo objetivo es verificar la invasión o no de competencias reconocidas constitucionalmente a partir de normas o actos (que en muchos casos son definitivos). En ese sentido, para hacer efectivo este medio de control y darle operatividad también a la citada regla constitucional, debe partirse de la premisa de que las resoluciones del INAI son, en principio, definitivas para todos los sujetos obligados; sin embargo, debe aceptarse como excepción constitucional a esa regla que se cuestione dicha resolución por uno de los órganos legitimados para presentar una controversia constitucional y la materia de la misma se circunscriba a la invasión de competencias para suscribir tal acto.

26. A mayor abundamiento, debe subrayarse que lo que pone en tela de juicio el INEGI en su demanda no son las consideraciones, los alcances o el



efecto tomado en las respectivas resoluciones de los recursos de revisión RRA 1048/18 y RRA 1676/18. Por ejemplo, el INEGI no cuestiona si se revocó o modificó su respuesta a la solicitud de la información, si el efecto dado fue correcto o si se atendieron a todos sus alegatos o la interpretación en un ámbito de legalidad de las normas que fundamentaron tales resoluciones. Lo que el INEGI trae a colación es una cuestión de examen previo: que, en realidad, el INAI no podía ni siquiera haberse declarado competente para conocer y resolver dicho medio impugnativo, pues era a él a quien le correspondía tal competencia, de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y con la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

27. Bajo ese contexto, si bien no tenemos precedentes particularizados sobre este aspecto tras la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce (que dio lugar al citado texto del artículo 6o. constitucional),¹³ este Tribunal

¹³ Previo a esa reforma constitucional, este Tribunal Pleno se ocupó de impugnaciones de resoluciones de organismos garantes del derecho de acceso a la información en un Estado (que para el día tales decisiones detentan una nueva naturaleza y alcance, precisamente con motivo de la reforma constitucional). El criterio fijado en aquel momento se encuentra reflejado en la tesis P./J. 16/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008 página 1815, «con número de registro digital: 170355», de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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. El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada 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, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los Poderes Constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.". Precedente: "Controversia constitucional 58/2006. Poder Judicial del Estado de Nuevo León. 23 de agosto de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José de Jesús Gudíño Pelayo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles."



Pleno considera conveniente traer a colación nuestra doctrina jurisprudencial sobre la improcedencia para examinar resoluciones jurisdiccionales mediante controversia constitucional y sus excepciones.

28. Es criterio consolidado y actual de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, por regla general, ningún acto de naturaleza jurisdiccional es susceptible de impugnarse a través de una controversia constitucional, en virtud de que se haría de este medio impugnativo un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, lo que resulta inadmisibile, de conformidad con el criterio que se refleja en la jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES."¹⁴

29. Esto, en la lógica de que, al resolver los conflictos sometidos a su conocimiento, los tribunales judiciales o administrativos ejercen facultades de control jurisdiccional con la intención de salvaguardar los intereses de los gobernados

¹⁴ Tesis P./J. 117/2000, emitida por este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088, «con número de registro digital: 190960», cuyo texto es el siguiente: "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados."



y no de dirimir una contienda entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, además de que los fundamentos y motivos de los fallos respectivos pueden ser impugnados en otras instancias legalmente previstas al efecto. **No obstante lo anterior**, se ha aceptado un supuesto de **excepción** a esta regla general: cuando se pretenda impugnar la "incompetencia" del órgano jurisdiccional que suscribió el acto jurisdiccional.

30. La condición para que opere el supuesto excepcional es que el actor en la controversia se ostente como facultado para dirimir el problema jurídico que conoció su contraparte, es decir, la razón para interponer la controversia debe ser que era el órgano competente para resolver la cuestión planteada originalmente. Criterio que se encuentra reflejado en la tesis, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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."¹⁵

31. Así las cosas y aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa, a pesar de que el INAI no es un órgano formalmente jurisdiccional, al resolver el recurso de revisión previsto en los artículos 142, 143, 157 y 158 de la Ley General de

¹⁵ Tesis P./J. 16/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero 2008, página 1815, «con número de registro digital: 170355», cuyo texto es el siguiente: "El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada 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, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arroge facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los Poderes Constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental."



Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹⁶ se ejercen actuaciones materialmente jurisdiccionales al resolverse un conflicto jurídico que da lugar a una decisión que debe acatarse por las partes de ese procedimiento. Por tanto, este Tribunal Pleno considera replicable la excepción que hemos suscrito para impugnar decisiones jurisdiccionales en una controversia constitucional de Jueces o tribunales, también a las resoluciones del recurso de revisión del INAI, al ser materialmente jurisdiccionales.¹⁷

¹⁶ **Artículo 142.** El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, de manera directa o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.

"En el caso de que se interponga ante la Unidad de Transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido."

Artículo 143. El recurso de revisión procederá en contra de:

"I. La clasificación de la información;

"II. La declaración de inexistencia de información;

"III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;

"IV. La entrega de información incompleta;

"V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;

"VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;

"VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;

"VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;

"IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;

"X. La falta de trámite a una solicitud;

"XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;

"XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o

"XIII. La orientación a un trámite específico.

"La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el organismo garante correspondiente."

Artículo 157. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

"Únicamente el consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el capítulo IV denominado 'Del recurso de revisión en materia de Seguridad Nacional', en el presente título, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional."

Artículo 158. Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación."

¹⁷ Sobre este punto, debe destacarse adicionalmente que en la **controversia constitucional 117/2014**, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Instituto Federal de Telecomunica-



32. Por su parte, en torno a la condición de definitividad de las resoluciones del INAI que mandata la Constitución Federal, esta previsión no puede interpretarse aisladamente o de manera totalmente absoluta, ya que ello implicaría cercenar o dejar de lado la protección de otros contenidos constitucionales. Así, en primer lugar, no puede dejarse de lado que el propio inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional señala que la controversia constitucional se puede suscitar entre "*[d]os órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución*". Esta aclaración es fundamento expreso para valorar que el INAI puede ser actor o demandado en una controversia; siendo que en el caso de ser demandado, uno de los actos que la Constitución implica entonces como posiblemente impugnados son sus resoluciones. Si no fuera así, no habría tenido sentido la incorporación de la referida porción normativa sin distinción alguna (entre activo o pasivo).

ciones (fallada el siete de mayo de dos mil quince), este Tribunal Pleno ya señaló que, en principio y dada la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, **no todos sus actos son impugnables en una controversia constitucional**. Específicamente se precisó que existe una categoría de actos que gozan de una presunción de inimpugnabilidad: las resoluciones individualizadas emitidas en contextos equivalentes a procedimientos seguidos en forma de juicio.

Es decir, se sostuvo que por la naturaleza de los órganos jurisdiccionales y los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen encomendada la resolución de conflictos sobre la suerte de ciertos bienes o derechos, por regla general analizan problemas y utilizan parámetros ajenos a los que son propios de una controversia constitucional –cuestiones competenciales y normas sustantivas constitucionales–; de ahí que se considere que resulte improcedente su impugnación en tales medios de control.

No obstante, este tribunal también señaló que dicha regla general admite una excepción importante: **serán impugnables en controversias constitucionales las resoluciones jurisdiccionales o administrativas que incluyan una determinación que pueda afectar el ámbito competencial del actor**. Se estimó que esta excepción a la referida regla general era necesaria para preservar los ámbitos de facultades tutelados por la Constitución Federal. De lo contrario, se llegaría al extremo de sostener que nunca podrían analizarse y tutelarse ciertos cuestionamientos en los que se alegue que algún órgano jurisdiccional u órgano autónomo se arrogó facultades protegidas por la Constitución y que no le competen. Consiguientemente, en el caso concreto y como lo acabamos de argumentar, se estima que lo que ahora nos corresponde definir también encierra una **pregunta legítima** sobre el ámbito competencial de dos órganos que tienen tanto su origen como su propia esfera competencial, prevista desde nuestro Texto Constitucional.



33. En segundo lugar, el que las decisiones del INAI sean "*vinculantes, definitivas e inatacables*" y que esa porción del artículo 6o. constitucional se refiera expresa y "*exclusivamente*" al recurso de revisión excepcional que puede interponer el consejero jurídico del Ejecutivo Federal; más bien tiene que ver con que se regula un recurso cuyo ámbito de aplicabilidad es distinto del de las controversias constitucionales.¹⁸

34. El texto del artículo 6o. pretendió establecer una vía para dirimir en sede jurisdiccional **los problemas interpretativos que se generen en relación con las solicitudes de transparencia en el acceso a la información pública gubernamental y la seguridad nacional**. Esto es, lo que se buscó es que sea esta Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resuelva excepcionalmente y en definitiva los diferendos que se ocasionen por la aplicación e interpretación de esos conceptos y valores previstos en el Texto Constitucional. **Empero**, el que exista tal recurso para dirimir ese conflicto constitucional no puede soslayar que en otras materias la propia Constitución prevé procedimientos diversos para dirimir *otros* problemas de interpretación constitucional, tales como los competenciales, y que igualmente buscan salvaguardar valores y principios constitucionales, tales como la división de poderes y el federalismo. Mismos que son objeto de protección, precisamente, en las controversias constitucionales.

35. Al no existir otras causales de improcedencia invocadas que deban examinarse ni se advierte de oficio ninguna otra, se pasa al análisis de los conceptos de invalidez.

¹⁸ Cabe resaltar lo resuelto por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2016, en la que se decidió sobreseer en el asunto. En éste, el Municipio de Tlalixtac de Cabrera, Oaxaca, impugnó la constitucionalidad de una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la razón de esta Corte para declarar la improcedencia fue que los fallos de la Sala Superior son definitivos e inatacables y la controversia no es una vía para revisar las consideraciones y alcances de los mismos. Bajo ese tenor, este Pleno considera que el presente caso es distinto: primero, porque no se trata de resoluciones de la Sala Superior y, segundo, porque aquí se actualiza la excepción a la que hemos aludido, consistente en que sólo procede la controversia cuando lo que se cuestiona es la propia competencia para emitir el acto impugnado.



VIII. Estudio de fondo

36. La materia del asunto consiste en analizar si las resoluciones de los recursos de revisión RRA 1048/18 y RRA 1676/18 causan o no una invasión en las competencias del INEGI. En contra de estas resoluciones se formularon una gran variedad de conceptos de invalidez que se pueden traducir en dos cuestionamientos genéricos:

• **¿El INAI tiene competencias para resolver recursos de revisión respecto a respuestas de solicitudes de acceso a la información que se relacionan con información estadística y geográfica o, por el contrario, dicha facultad le corresponde al INEGI, al ser el órgano encargado de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, con facultades para la captación, procesamiento y publicación de tal información?**

• **Y concomitantemente, ¿si resolver por parte del INAI tales recursos de revisión implica aceptar una confusión constitucional en torno al derecho de protección de datos personales y los principios de confidencialidad y reserva de la información geográfica y estadística, que trastoque el ámbito competencial del INEGI?**

37. Este Tribunal Pleno llega a la conclusión, en suma, que al resolver los citados recursos de revisión, el INAI actuó dentro de su margen competencial constitucional. Es el órgano garante del acceso a la información y desde la Constitución se le asignó la facultad para conocer de los asuntos derivados del acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier sujeto obligado.

38. Por ende, las competencias constitucionales del INEGI, previstas en el artículo 26, apartado B, constitucional, para normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y, con ello, para regular la captación, procesamiento y publicación de esa información, son precisamente facultades vinculadas a la conformación y ámbito de actuación para ese sistema en específico. Sin embargo, contrario a los razonamientos que invocó la



parte actora de la controversia, tales facultades no implican una asignación o arrogación constitucional de competencias en materia de acceso a la información. Un aspecto es cómo se actúa para captar, procesar y publicar información estadística y geográfica que pertenece a ese sistema y, otro muy distinto, cuáles son las reglas que deben cumplirse para dar acceso a esa información en posesión del INEGI y qué autoridad es la competente para resolver problemáticas relacionadas con ese acceso.

39. Consideramos que para el Poder Constituyente, de conformidad con el texto vigente del artículo 6o. constitucional, toda la información en posesión de los sujetos obligados del Sistema de Transparencia y Acceso a la Información, en el que se incluye a los órganos constitucionales autónomos, es pública y debe atender a los principios que rigen esta materia, como el de máxima publicidad, y a las autoridades encargadas para su revisión. No hay una excepción constitucional por especie o contenidos de la información. El acceso a cualquier información debe darse en términos de la Constitución y de la legislación general respectiva y el único facultado para sustanciar recursos de revisión en contra de las respuestas otorgadas a solicitudes de información (cualquiera que sea su contenido) por parte del INEGI como sujeto obligado es el INAI.

40. Para explicar a detalle esta conclusión, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en la primera, haremos una descripción del régimen competencial del INEGI y del INAI, lo que involucra explicar los Sistemas Nacionales de Transparencia y Acceso a la Información y de Información Estadística y Geográfica; mientras que, en la segunda, a partir de dichas consideraciones, exponremos detalladamente las razones para concluir que no existe una invasión competencial en el caso concreto.

Consideraciones generales sobre el ámbito competencial

41. Tanto el INEGI como el INAI son órganos que la Constitución Federal reconoce y a los cuales les establece ámbitos competenciales específicos, en razón, entre otros aspectos, de su objeto y naturaleza. Como se adelantó, a continuación abundaremos sobre cada uno de estos órganos y sobre los sistemas nacionales de los cuales forman parte.



El INAI y la transparencia y el acceso a la información

42. El derecho de acceso a la información se encuentra reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Federal¹⁹ y en diversos tratados internacionales,

¹⁹ **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

"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 autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"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.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"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.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y 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.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"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; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.



en virtud de su relación con el derecho a la libertad de expresión.²⁰ Su contenido radica en que toda persona tiene el derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, lo cual debe ser garantizado por el Estado Mexicano en todos sus órdenes jurídicos; derecho que implica, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción;
- Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción;

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo 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.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, 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, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano."

²⁰ Este Pleno ha dotado de contenido autónomo al derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, pero ha aceptado su relación con el derecho de libertad de expresión, toda vez que uno de los componentes de esta última libertad es la capacidad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole (tal como fue resuelto por esta Suprema Corte en el amparo en revisión 453/2015, fallado el cuatro de abril de dos mil diecinueve). En ese tenor, el derecho de acceso a la información goza de fundamento convencional en la serie de disposiciones internacionales que aluden precisamente a esta capacidad de acceder, recibir y difundir información; siendo relevante destacar que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege, entre otros tantos aspectos, el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado (véase lo fallado explícitamente en el Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrafos 106 y 107).



- El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal;

- La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones;

- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones fijadas en ley;

- Se debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información;

- Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información; y,

- Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

43. Atendiendo a este alcance del derecho y al resto del contenido constitucional aplicable, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha expuesto en una serie de precedentes²¹ que nuestro régimen constitucional implementa

²¹ Cuya punta de lanza es la **acción de inconstitucionalidad 45/2016**, fallada el nueve de abril de dos mil diecinueve. Tras este precedente, se han resuelto en este Pleno los siguientes asuntos en donde se ha tratado el régimen del sistema de transparencia, acceso a la información pública y/o la protección de datos personales (por orden cronológico de emisión): acciones de inconstitucionalidad 40/2016; 108/2016; 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016; 154/2017; 139/2017;



un sistema de transparencia y acceso a la información que abarca a todos los órdenes jurídicos y que incluye bases generales, principios y procedimientos (comunes y mínimos) para todos los sujetos obligados a través del cumplimiento de una legislación general.

44. Al respecto, el contenido vigente del citado artículo 6o. deriva de una reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce (y de algunas posteriores), en la que el Poder Constituyente, además de aclarar el alcance específico del derecho de acceso a la información que ya gozaba de rango constitucional e implementar algunas reglas y principios básicos, facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fuera la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país para alcanzar los más altos niveles de tutela.

45. Para ello, se incorporó en la fracción XXIX-S del citado artículo 73 de la Constitución Federal que el Poder Legislativo Federal tendría como competencia la de *"expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno"*.

46. El objetivo prioritario de tal reforma constitucional fue hacer frente a la problemática de la ineficacia, confusión y desigualdad en cuanto al ejercicio de derechos en materia de transparencia y acceso a la información, derivado de la regulación diversa y heterogénea existente en la legislación federal y local; de manera que se propuso la creación de un diseño institucional, procesal y legal

158/2017; 112/2017; 73/2017; 102/2017; 37/2016; 107/2017; 161/2017; 101/2017 y su acumulada 116/2017; 1/2016; 56/2018; 42/2016; 128/2017; 105/2016 y su acumulada 106/2016; 74/2018; 114/2017; 47/2018 y su acumulada 48/2018; 38/2016 y su acumulada 39/2016; y, 100/2017.



que unificara los principios, bases, competencias y obligaciones, a efecto de que se conformara un derecho igual para todos y para cualquier esfera de gobierno o poder público. Entre otros aspectos, a nivel constitucional y legal, se previeron los siguientes elementos:

- Se definió de manera clara el catálogo de sujetos obligados en materia de derecho al acceso a la información y transparencia, así como sus obligaciones, considerando a los particulares personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad que tuvieran injerencia en la esfera jurídica de los gobernados.

- Se fortaleció a los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional para garantizar su actuar imparcial, para lo cual se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como organismos garantes en cada entidad federativa, imparciales y especializados con el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten en la materia.

- Se mandató la creación de una ley general emitida por el Congreso de la Unión en materia de acceso a la información pública, cuyo objetivo fuera homogenizar el contenido de la normatividad que rige el acceso a la información pública en el país, así como armonizar la interpretación y alcance de los principios y bases establecidos para instaurar un derecho uniforme a nivel nacional.

47. Modificación que llevó a que la materia de transparencia y acceso a la información dejara de ser facultad coincidente para establecer un sistema de concurrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una legislación general que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional y procesal uniforme en todos los ámbitos gubernamentales; en donde cobraría especial relevancia la existencia de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (dedicado a implementar un sistema de coordinación entre distintas instancias de la Federación y las entidades federativas, con el objeto de emitir una política uniforme en materia de transparencia de aplicación en todo el país), así como la creación o modificación del ámbito de actuación de



una serie de órganos a los que se les asignaría una serie de facultades para garantizar precisamente la transparencia y los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

48. Siendo importante resaltar que, previo a la citada reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, aunque ya existía la salvaguarda de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, su alcance era limitado. Se dejaba que la Federación y las entidades federativas regularan ciertos aspectos procedimentales y sustantivos y, además, el órgano garante en ese momento (el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información) sólo se ocupaba de resolver las inconformidades relacionadas con el acceso a la información de la administración pública federal. Aspecto que, como se adelantó, ya no subsiste tras la creación del Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

49. Ahora bien, para efectos de resolver la presente controversia, debe resaltarse la regulación del órgano que la propia Constitución reconoce como garante de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales: el **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales** (INAI). Éste se reglamenta directamente en el artículo 6o. de la Constitución Federal, en donde se señala que se trata de un órgano constitucional 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; especificándose su integración, el procedimiento de designación de sus miembros, el tiempo del encargo correspondiente, los principios que rigen su actuación, así como que sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables, salvo ciertos supuestos de excepción (contando con medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones).

50. En el propio artículo 6o. constitucional, de igual manera, se detalla que este órgano será el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley; especificándose que su actuación se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la



información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, **en los términos que establezca la ley general** que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

51. Explicitándose, a su vez, por un lado, que este órgano 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 y, por otro lado, que también le compete conocer 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, así como de los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas que así lo ameriten por su interés y trascendencia.

52. Al respecto, de la exposición de motivos de la reforma constitucional se advierte que los grupos parlamentarios buscaban *"fortalecer y ampliar la independencia y el margen de maniobra del IFAI para consolidarlo como el máximo órgano responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en todo el país"*. Aunado a la intención de ampliar su mandato *"para todos los poderes, organismos y entidades federales, y también asegurar su plena desvinculación orgánica con la administración pública para asegurar su efectiva vigilancia y completa garantía a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los entes gubernamentales"*.

53. De igual forma, los legisladores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista, quienes presentaron la iniciativa de reforma, propusieron que el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información quedara constituido como el *"único organismo garante especializado, imparcial y autónomo en materia de los derechos de*



acceso a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal", teniendo como único mandato constitucional la promoción, protección y cabal garantía de estos derechos en **"todos los Poderes Federales y en los organismos con autonomía constitucional"**.

54. En cuanto a la competencia del órgano constitucional autónomo, los legisladores enfatizaron que ésta se desprendía de la naturaleza del derecho de acceso a la información pública, según ha sido definida en diversos instrumentos internacionales. Tal es el caso de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, que en su artículo 3 dispone que aplica a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial)²² y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución y por otras leyes.²³ En ese sentido, los legisladores expresaron que la reforma tenía como propósito:

²² Con excepción de la Suprema Corte. El Poder Reformador tomó en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de tribunal constitucional y órgano límite del Estado Mexicano, es el responsable último de interpretar y velar por la protección de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución, de modo que consideró necesario excluirla de la competencia del INAI tanto por respeto a su función constitucional, como por el hecho de que en última instancia le corresponde a este Tribunal Constitucional resolver toda controversia que pudiera suscitarse en la materia. Sin embargo, para salvaguardar el ejercicio que de este derecho pudieran hacer los ciudadanos frente a nuestro Alto Tribunal, se ha considerado pertinente establecer que los casos en revisión ante la propia Suprema Corte deberán ser resueltos por un comité integrado por tres Ministros.

²³ **"Alcance y finalidad.**

"...

"3. La presente ley se aplica a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes y se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente), o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados. Todos estos órganos deberán tener su información disponible de acuerdo con lo previsto en la presente ley."



"[A]mpliar la competencia del IFAI para resolver los **recursos de revisión** que en materia de acceso a la información y protección de datos personales se presenten contra actos del Poder Ejecutivo, la administración pública federal centralizada y paraestatal, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **los organismos con autonomía constitucional (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Instituto Nacional de Estadística y Geografía)**, los tribunales administrativos y cualquier otra entidad federal."²⁴ (Énfasis añadido)

55. Consideraciones que, en suma, nos permiten apreciar que el régimen de competencias del INAI tiene una regulación directa en la Constitución, que se detalla y complementa en la legislación general; ello, pues el propio Texto Constitucional mandata que para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, el INAI debe acatar las reglas, principios y facultades previstas en la legislación general, cuyo ámbito material de validez consiste en establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información para todos los sujetos obligados de cualquier orden jurídico federal, estatal o municipal.

*El INEGI y el Sistema Nacional de Información
Estadística y Geográfica*

56. Por su parte, el INEGI es un órgano cuya naturaleza como «órgano» constitucional autónomo es reciente, pero que sus antecedentes datan de varias décadas atrás. Sin ánimos de hacer una exposición de toda la historia constitucional de este órgano, debe señalarse que su actual configuración proviene de una reforma de siete de abril de dos mil seis al artículo 26, apartado B,

²⁴ Página 15 de la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución 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.



de la Constitución Federal,²⁵ en la que se convirtió al INEGI, antiguo órgano desconcentrado,²⁶ precisamente en un órgano constitucional autónomo.

57. En lo que nos concierne, mediante esta reforma se dispuso la creación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que sería normado y coordinado por un "organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia". De las tres iniciativas que integran el proceso legislativo que condujo a esta reforma constitucional y de los respectivos dictámenes del Congreso de la Unión se extraen las siguientes premisas para conformar un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica:

- La necesidad de contar con información de manera individual y colectiva en mayor cantidad, calidad y confiabilidad para la evaluación y toma de decisiones, lo cual se logra a través de un órgano independiente de "los intereses de la clase gobernante".²⁷
- La necesidad de que la información de este sistema sea de uso obligatorio, en términos de lo que establezca la ley para la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

²⁵ Apartado que si bien ha sido reformado posteriormente (por ejemplo, el veintisiete y el veintinueve de enero de dos mil dieciséis), tales modificaciones no han generado una reconfiguración del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y del INEGI. Sólo han sido reformas que han actualizado el contenido de esta disposición de conformidad con los cambios a otras normas constitucionales (como la nueva configuración de la Ciudad de México o la implementación de la Unidad de Medida y Actualización como parámetro de base de pago de obligaciones).

²⁶ Dependiente primero de la Secretaría de Programación y Presupuesto y, posteriormente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se observa en la Ley de Información, Estadística y Geografía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta. El artículo tercero transitorio del decreto de reformas citado estableció que, a su entrada en vigor, los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al antiguo órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se transferirían al organismo autónomo creado, INEGI.

²⁷ Exposición de motivos de la iniciativa de senadores (Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática), presentada el veinticinco de septiembre de dos mil uno.



- El énfasis en el respeto de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información, a través del otorgamiento de autonomía al INEGI.²⁸
- La necesaria veracidad y objetividad de la información y, para ello, el establecimiento de una ley secundaria que defina estos parámetros.²⁹
- La intención de establecer supuestos de excepción en el manejo de la información para los ciudadanos.³⁰

58. Lo que se buscó fue garantizar la veracidad de la información estadística y geográfica, el derecho a su acceso a través del otorgamiento de autonomía al INEGI y la creación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Objetivos que implicaron que en el propio apartado B del artículo 26 constitucional,³¹ se dispusiera una reserva de ley para la organización y

²⁸ Exposición de motivos de la iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática), presentada el trece de febrero de dos mil dos y exposición de motivos de la iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional), presentada el veintidós de octubre de dos mil dos.

²⁹ Ídem.

³⁰ Ídem.

³¹ El contenido vigente de este artículo constitucional es el siguiente:

"Artículo 26. ...

"B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

"La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

"El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

"La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

"Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución.



funcionamiento de este sistema, en atención a los principios de accesibilidad de la información, transparencia, objetividad e independencia. Especificándose, a su vez, que la responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estaría a cargo del referido INEGI, quien tendría las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

59. Siendo que en cumplimiento a esta reforma constitucional se emitió el dieciséis de abril de dos mil ocho la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), que abrogó la entonces vigente Ley de Información Estadística y Geográfica. El objeto de esa legislación fue reglamentar el citado precepto constitucional para regular el Sistema Nacional, los derechos y obligaciones de los informantes, organizar al INEGI y establecer los medios de defensa administrativos frente a los actos o resoluciones del instituto, que quedaron regulados en el título quinto de la ley. En lo que nos interesa, resalta lo que se implementó en su artículo 47 (que a la fecha no ha sido objeto de reforma ulterior), cuyo texto es el que sigue:

"Artículo 47. Los datos que proporcionen los informantes del sistema, serán confidenciales en términos de esta ley y de las reglas generales que conforme a ella dicte el instituto.

"La información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la presente ley.

"Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el instituto, respecto de la información correspondiente a su gestión administrativa, quedará sujeto a lo

"El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

"Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente."



dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental."

60. De esta disposición se advierten dos elementos de suma importancia para la reglamentación, en ese momento, de tal sistema de información: el primero, es que se aclara que los datos proporcionados por los informantes al sistema debe categorizarse como confidenciales y, el segundo, que se determina que, salvo por la información de la gestión administrativa del INEGI, la información estadística y geográfica no estaría sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (hoy abrogada).³²

Examen competencial de los actos reclamados

61. Ahora bien, como se señaló en el apartado correspondiente, la materia del presente asunto son dos resoluciones del INAI (los RRA 1048/18 y 1676/18), las cuales derivan de impugnaciones realizadas por solicitantes de acceso a la información a respuestas realizadas por el INEGI. En estas resoluciones, el INAI sostuvo que era competente para conocer de los recursos de revisión, pues le correspondía pronunciarse sobre lo correcto o no de respuestas a solicitudes de acceso a la información de cualquier sujeto obligado, incluyendo al INEGI, con fundamento en el contenido vigente del artículo 6o. de la Constitución Federal y demás disposiciones aplicables de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En desacuerdo con este razonamiento, el INEGI aduce que más bien esa competencia le corresponde, ya que deriva de una solicitud de acceso a información que forma parte del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

³² Aunque cabe subrayar que, desde la expedición de esta ley, de la discusión por parte de la Cámara Revisora se extrae un fornido debate en torno a la constitucionalidad del artículo 47 a luz del contenido vigente en ese momento del artículo 6o. constitucional, en materia de transparencia. Se advirtió, por ejemplo, una posible "violación a los principios de transparencia y accesibilidad del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como la falta de coherencia entre el texto del dictamen y las reformas al artículo 6o. constitucional en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado veinte de julio [de dos mil siete]", por parte de la diputada Valentina Valia Batres Guadarrama, citando un estudio de la Universidad Nacional Autónoma de México, por conducto del Instituto de Investigaciones Jurídicas.



62. Como se adelantó y tomando en cuenta lo expuesto en la sección anterior, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que los actos reclamados se apegan a la Constitución Federal y, consecuentemente, no existe una invasión de competencias, lo que lleva a declarar **infundados** todos los conceptos de invalidez planteados.

63. La decisión del INAI de declararse competente no implica una reglamentación o modulación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; por el contrario, se trata del ejercicio de facultades que, desde la Constitución, le corresponden como garante del derecho de acceso a la información. A nuestro juicio, los conceptos de invalidez del INEGI parten de una premisa falsa: la posibilidad de segmentar la regulación del acceso a la información dependiendo de cierto contenido de la misma. Tal postura se basa en una interpretación parcial de la Constitución (dando primacía, a su vez, a una norma de rango legal: el artículo 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica), sin atender a una interpretación sistemática y finalista del resto de los contenidos constitucionales y de leyes generales aplicables.

64. Como se reseñó, el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal señala que será en una ley donde se establezcan las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (que debe cumplimentar ciertos principios), cuya responsabilidad para normar y coordinar tal sistema recae en el INEGI; al que se le asignan las facultades necesarias para regular la **captación, procesamiento y publicación** de esa información. **Empero, este Tribunal Pleno considera** que esas facultades para normar y coordinar y, consiguientemente, para regular la captación, procesamiento y publicación de información estadística y geográfica, **no pueden interpretarse** como la instauración de un régimen excepcional para el acceso a la información que se encuentre en posesión del INEGI.

65. El alcance de estas normas se circunscriben, precisamente, a la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Por ejemplo, lo que se busca es que en una ley se regule la integración de ese sistema, la forma en que puede recopilarse información por parte de



los informantes para que el INEGI la procese y genere, consiguientemente, información estadística y geográfica, así como la manera en que esa información debe hacerse pública como parte de la política de desarrollo social del Estado Mexicano.

66. Las facultades atribuidas al INEGI, contrario a la posición que se plantea en la demanda, no son pues una habilitación constitucional para arrogarse de manera absoluta y excluyente de cualquier aspecto que directa o indirectamente se relacione con el acceso a información estadística y geográfica. La habilitación constitucional es para regular el cómo y cuándo se capta la información estadística y geográfica, los derechos y obligaciones de los informantes, la metodología para el procesamiento de la información y los alcances, oportunidad, forma y términos de su propia publicación. No para reglamentar el sistema de transparencia y acceso a la información exigido constitucionalmente como salvaguarda del derecho de acceso a la información.

67. Para este Pleno, nos resulta claro que el Poder Constituyente, a partir de distintas reformas constitucionales realizadas en fechas distintas, ha concedido la existencia de dos regímenes competenciales que, por lo que hace a la información estadística y geográfica, son distintos pero se complementan entre sí. Por un lado, implementó un modelo nacional de captación de información para la producción de información estadística y geográfica, a la cual debe dársele publicidad. Y por otro lado, ideó posteriormente un sistema homologado nacionalmente para la salvaguarda del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, en el que se incluye toda la información en posesión de los sujetos obligados, incluyendo la información que contiene resultados o datos estadísticos y/o geográficos.

68. Bajo esa lógica, es cierto que en cierto momento histórico y de acuerdo al contenido vigente en esa fecha del artículo 6o. constitucional, existía una competencia *coincidente* para que ciertos aspectos del derecho al acceso a la información fueran regulados en leyes distintas, sin un modelo uniforme y homologado. Bastaba con que se cumpliera con reglas y principios básicos y se generaran procedimientos para el acceso a la información y medios de revisión expeditos.



69. Sin embargo, a diferencia de lo que implica el instituto actor, esa competencia venía dada por el entonces texto del artículo 6o. constitucional y no por el apartado B del artículo 26. La cuestión es que, tal como se explicó, conforme al contenido vigente de los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución, desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce y de las legislaciones generales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, la competencia en materia de acceso a la información es concurrente y se encuentra homologada para todas las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno; las cuales deben cumplir las reglas, principios y bases fundamentales previstas en la Constitución y en la legislación general. Incluyendo lo relativo al órgano encargado de conocer y dirimir los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de los datos personales: el INAI.

70. En consecuencia, no es factible una interpretación de las competencias del INAI y del INEGI que se contrapongan entre sí. Son regímenes competenciales que están diferenciados, pero que, se insiste, se complementan. El INEGI sólo es el encargado de captar, procesar y publicar la información estadística y geográfica; mientras que el INAI es el órgano garante del acceso a la información y le corresponde conocer de todo asunto que derive de solicitudes de acceso a cualquier información en posesión de los sujetos obligados como el INEGI.

71. No es obstáculo para esta interpretación lo previsto en el último párrafo del apartado A del artículo 6o. constitucional, que indica que el INAI debe coordinar sus acciones con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica. Del procedimiento de reforma constitucional que dio lugar a esta norma, se advierte que la intención del Poder Constituyente, al introducir este lenguaje, fue propiciar una rendición de cuentas de ambos órganos autónomos, cada uno en el ámbito que le corresponde. Esto es, al prever la necesaria coordinación con la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas, el Poder Reformador no distribuyó competencias entre ambos órganos para efectos del recurso de revisión; al contra-



rio, se considera que se buscó hacer explícita la necesaria **coordinación** entre distintos entes estatales, en una materia determinada, que es la rendición de cuentas.³³

72. Tampoco es obstáculo el argumento del INEGI consistente en que la fracción IV del apartado B del artículo 6o. constitucional faculta a órganos especializados e imparciales a sustanciar procedimientos de revisión expeditos en la materia de acceso a la información.³⁴ Se estima necesario atender al acápite de la fracción en comento, pues estos mecanismos de acceso a la información y estos procedimientos de revisión se establecerán para el ejercicio del derecho de acceso a la información. A saber, de una interpretación sistémica de la materia de transparencia y acceso a la información se extrae que por "órganos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución", el Poder Reformador refiere a los organismos autónomos, especializados, imparciales, colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, previstos en la fracción VIII de artículo 116 constitucional.³⁵

³³ Este mandato constitucional ha sido desarrollado por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece (en particular, en sus artículos 27, 29 y 36) un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, integrado, entre otros, por el INAI y por el INEGI, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas, que queda definida como el "esfuerzo conjunto e integral" para contribuir a la generación, gestión y procesamiento de la misma como un medio para facilitar la gestión pública, promover la cultura de fiscalización y los derechos de transparencia y acceso a la información.

³⁴ **"Artículo 6o. ...**

"Apartado A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases.

"...

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución."

³⁵ **"Artículo 116. ...**

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."



73. Finalmente, debe resaltarse que el INEGI hace mucho hincapié en su demanda que resulta estrictamente necesario que se reconozca su facultad para resolver las solicitudes de acceso relacionadas con la información estadística y geográfica, pues así lo establece la ley de su sistema, tal información es sui géneris y debe considerarse como confidencial, al implicar en muchas veces información personal de los informantes del sistema.

74. Al respecto, lo previsto en una ley reglamentaria de un precepto constitucional no puede interpretarse de manera aislada ni fuera de su contexto histórico y normativo. En concreto, cuando se emitió el citado artículo 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (el dieciséis de abril de dos mil dieciocho), tenía cierta lógica hacer reglamentación específica para cierto tipo de información; ello, pues para esa fecha, se reitera, la materia constitucional de transparencia y acceso a la información era coincidente y se permitía a la Federación y a las entidades federativas regular aspectos relacionados con el procedimiento de acceso a la información, los medios de defensa aplicables, las autoridades encargadas de su revisión, etcétera (siempre y cuando se respetaran reglas y principios mínimos). A su vez, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos no tenía sustento constitucional y en la ley sólo se le asignaban facultades de revisión de solicitudes de acceso de información de la administración pública federal.

75. Empero, al menos respecto a la identificación de la información que se encuentra sujeta a la legislación general, hoy ya no existe ese espacio de maniobra legislativa. La Constitución establece explícitamente un órgano garante y la legislación general abarca a cualquier tipo de información, por más datos específicos que contenga (sean éstos estadísticos o geográficos). Además, la interpretación del INEGI del segundo párrafo de ese artículo 47 no es compartida por esta Corte. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se encontraba abrogada³⁶ al momento de dictar los actos impugnados y no hay razones válidas para que sigan dándosele efectos al contenido de ese segundo párrafo a pesar de la abrogación de la ley.

³⁶ Tal como se establece en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, emitida el veintisiete de enero de dos mil diecisiete.



76. Por ello, se subraya, el acceso a cualquier información en posesión de un sujeto obligado se debe dar conforme a las pautas establecidas en la legislación general. Lo que lleva a que cuando el INAI conoce y admite un recurso de revisión derivado de una solicitud de acceso a la información pública de un sujeto obligado (como el INEGI), no lo hace lógicamente para captar, procesar y publicar información estadística o geográfica (ámbito que es el que le corresponde al INEGI), sino como órgano garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Es decir, en los recursos impugnados que se relacionan con el INEGI se cuestiona la respuesta que otorgó a un requerimiento de información y no algún ámbito relacionado con la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, lo cual sí forma parte del régimen competencial del INEGI. Tan es así que el acuerdo impugnado toma como fundamento el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, constitucional, así como diversos artículos de la LGAIP para admitir y sustanciar el recurso de revisión.

77. A su vez, el que la información estadística y geográfica contenga o pueda contener datos personales de los informantes del sistema, no nos lleva a excluirla de las reglas, principios y bases generales en materia de acceso a la información y protección de datos. Por el contrario, lo sui géneris de esta información, lo que conlleva es un cuestionamiento sobre su reserva o confidencialidad; siendo la propia legislación general la que establece los procedimientos de clasificación de la información y las razones que puede tomar cualquier sujeto obligado (incluyendo al INEGI) para decretar una reserva o la confidencialidad de la información.

78. En su título sexto, específicamente en sus artículos 100, 113 y 116, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública³⁷ señala que

³⁷ **Artículo 100.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla. "Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."



la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado decide que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad. Siendo que no se estableció en la ley un listado único de supuestos de reserva o confidencialidad, sino que se reconoció que tal condición puede ser establecida en cualquier otra ley "siempre y cuando tal contenido sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales".

79. En consecuencia, el que la información en posesión del INEGI (cualquiera que ésta sea, aunque forme parte del sistema nacional de información estadística y geográfica) contenga datos sensibles o confidenciales y pueda considerarse o no como información reservada y confidencial por parte del INEGI, es una decisión que debe partir de la legislación general, en conjunción con la citada Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Examen que debe realizarse caso por caso, conforme a las reglas y principios previamente señalados. Y no como lo pretende el INEGI, que la consecuencia sea que la información estadística y geográfica no participe de las reglas del sistema de acceso a la información, por formar parte, a su vez, de otro sistema específico de información.

IX. Decisión

80. Por todo lo argumentado hasta este punto, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que los actos reclamados del INAI se llevaron a cabo bajo el régimen competencial constitucional y legal que le corresponde, sin generar

"Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: ...

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

"Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

"La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

"Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos."



una transgresión al ámbito de competencias del INEGI. No hay en la Constitución una permisión competencial al INEGI para configurar un régimen individualizado de acceso a cualquier información que se encuentre en su posesión, del que necesariamente deba conocer como parte de la cadena impugnativa.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de las resoluciones de los recursos de revisión RRA 1048/18 y RRA 1676/18, dictadas el dieciséis y veintitrés de mayo de dos mil dieciocho por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite del asunto, a la competencia, a la fijación de la materia de impugnación, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat,



Layneze Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de los apartados VIII y IX relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión, consistentes en reconocer la validez de las resoluciones de los recursos de revisión RRA 1048/18 y RRA 1676/18, dictadas el dieciséis y veintitrés de mayo de dos mil dieciocho por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de diez de marzo de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la controversia constitucional 117/2018, fallada en sesión del Tribunal Pleno de diez de marzo de dos mil veinte.



En el presente fallo, el Tribunal Pleno determinó procedente el medio de control constitucional promovido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, contra las resoluciones de los recursos de revisión identificados como RRA 1048/18 y RRA 1676/18, emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Al respecto, la mayoría del tribunal desestimó la causa de improcedencia planteada por la autoridad demandada, formulada en el sentido de que la controversia constitucional no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una resolución del INAI, en concreto, porque es una resolución definitiva en términos del artículo 6o. constitucional.

Las razones que sustentan esa determinación consisten en que la condición de definitividad de las resoluciones del INAI que mandata la Constitución Federal no puede interpretarse aisladamente o de manera totalmente absoluta, ya que ello implicaría dejar de lado la protección de otros contenidos constitucionales.

En ese sentido, se precisó que, en primer lugar, no podía dejarse de lado que el inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional señala que la controversia constitucional se puede suscitar entre dos órganos constitucionales autónomos y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y que ello será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución.

Se indicó que ello es fundamento expreso para valorar que el INAI puede ser actor o demandado en una controversia y que, en el caso de ser demandado, uno de los actos que la Constitución implica como posiblemente impugnados son sus resoluciones; de no ser así, no tendría sentido la incorporación de la referida porción normativa sin distinción alguna (entre activo o pasivo).

En segundo lugar, se determinó que el hecho de que las decisiones del INAI sean "*vinculantes, definitivas e inatacables*" y que esa porción del artículo 6o. constitucional se refiera expresa y "*exclusivamente*" al recurso de revisión excepcional que puede interponer el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, más bien tiene que ver con que se regula un recurso cuyo ámbito de aplicabilidad es distinto del de las controversias constitucionales.

La mayoría precisó que la circunstancia de que exista tal recurso para dirimir ese conflicto constitucional no puede soslayar que en otras materias la propia



Constitución prevé procedimientos diversos para dirimir otros problemas de interpretación constitucional, tales como los competenciales, que buscan salvaguardar valores y principios constitucionales, como la división de poderes y el federalismo, que son objeto de protección, precisamente, en las controversias constitucionales.

No obstante, como lo manifesté en el voto de minoría que formulé con los Ministros Norma Lucía Piña Hernández y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, contra la sentencia dictada en el recurso de reclamación 126/2017-CA, derivado de la controversia constitucional 308/2017; presento este voto porque difiero de la determinación alcanzada por la mayoría de los Ministros pues, en mi opinión, la controversia constitucional era improcedente de manera notoria y manifiesta.

Lo anterior lo sustento en que si bien se trata de una controversia entre dos órganos constitucionales autónomos, en el caso se actualiza una causa de improcedencia que deriva directamente de la Constitución General, la cual establece la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

De acuerdo con el artículo 6o. constitucional,¹ el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el órgano autónomo especializado en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales; cuenta con facultades para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección

¹ **Artículo 6o.** ... 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. ... Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia."



de datos personales de cualquier autoridad² y sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

La única excepción en cuanto a la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del instituto se actualiza en el supuesto de que se ponga en peligro a la seguridad nacional, caso en el que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal está legitimado para acudir a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un recurso expresamente previsto para tal efecto.

Sobre este aspecto, en la exposición de motivos que dio origen a la enmienda constitucional de siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, se señaló que la finalidad de incluir el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales consistía en restringir la revisión de sus resoluciones por parte de los sujetos obligados –no respecto de los particulares– precisándose con un lenguaje muy claro el sentido de este principio:

"Como es sabido en algunas entidades federativas se ha constituido un entramado normativo donde se ha pretendido o ha hecho revisables las resoluciones de los órganos garantes de acceso a la información, al sugerir o plantear que éstas puedan ser impugnables por las autoridades o sujetos obligados, y que tal impugnación pueda ser revisable por el Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o instancia equivalente. Siendo que tal revisión sea hecha por una 'instancia no especializada'.

"Por tanto, para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte de las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este respecto, sino de manera contundente y amplia. Dicha definitividad

² Conforme al artículo 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tiene las facultades de 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; las denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia; así como 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; los recursos de revisión ya sea de oficio o a petición de organismos garantes que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten.



debe quedar claro es para los Poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la legislación de la materia, o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan." (Dictamen de la Cámara de Senadores p.73)

Asimismo, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales se advierte que en relación con la definitividad de las resoluciones del INAI, se estableció textualmente:

"II.3). El párrafo séptimo del inciso B) del artículo 6o. de la Constitución otorga definitividad e inatacabilidad a las resoluciones del organismo garante, estableciendo una excepción a dichas determinaciones conforme a lo siguiente:

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados."

"Se dota de definitividad e inatacabilidad a las determinaciones del órgano garante, con la finalidad de cumplir con varios de los principios que se han otorgado al organismo, entre ellos, el de eficacia, certeza y objetividad. Con ello las determinaciones de la autoridad no serán sujetas a revisión por parte de algún otro ente, así la información deberá entregarse de manera inmediata por las resoluciones en que hayan recaído, ya sean en el ámbito federal o local.

"Al dotar de definitividad e inatacabilidad a las resoluciones del órgano garante, es indispensable que las determinaciones que emitan sean completamente apegadas a derecho, respetando las garantías constitucionales y del debido proceso, ya que se generarán determinaciones que no pueden ser combatidas ante los órganos jurisdiccionales y, por tanto, se convierte en una autoridad materialmente jurisdiccional; ello genera la necesidad de contar con un cuerpo legal que en sus determinaciones garanticen el apego a las normas y su interpretación así como la ponderación en garantías y derechos humanos a que hace referencia la nueva evolución del derecho constitucional; para conseguir las metas en materia de seguridad jurídica y legalidad, así como la ponderación de derechos en conflicto."

En este sentido, el objeto de la reforma fue hacer verdaderamente excepcional la posibilidad de que hubiera algún recurso –de la naturaleza que fuera– para los sujetos obligados, con la clara intención de no alargar los procedimien-



tos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho.³

Lo sostenido con antelación de ninguna manera soslaya que en otras materias la propia Constitución prevé procedimientos diversos para dirimir otros problemas de interpretación constitucional, como los competenciales, objeto de protección en la controversia constitucional.

Sin embargo, la litis planteada en este medio de control constitucional que, por regla general, como en el caso, versa sobre la invasión a la esfera de competencias o atribuciones que el INEGI, como órgano constitucional autónomo, considera afectada por el acto impugnado, no está por encima de la prohibición establecida por el Poder Reformador de la Constitución, en relación con la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones emitidas por el INAI al

³ Si bien esta Suprema Corte –con anterioridad a la reforma mencionada– ya había interpretado en la controversia constitucional 37/2011, que este medio de control constitucional no es la vía idónea para impugnar una resolución emitida por un órgano estatal autónomo en materia de transparencia y acceso a la información, toda vez que ello haría de esta acción un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma litis debatida en el procedimiento originario, por lo que en tales supuestos la controversia constitucional era improcedente a menos que existiera un planteamiento de invasión de esferas competenciales, no debe perderse de vista que dicha controversia constitucional versó sobre una resolución de un órgano constitucional autónomo estatal, la cual no queda comprendida dentro de la condición de definitividad e inatacabilidad, que sólo es aplicable a las resoluciones del INAI.

La decisión en esa controversia constitucional, resuelta por la Primera Sala en sesión de ocho de febrero de dos mil doce por unanimidad de votos, dio lugar a la tesis 1a. CLXXXIII/2009, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS EMITIDAS POR ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS ESTATALES ESPECIALIZADOS EN TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, CUANDO NO EXISTA UN PLANTEAMIENTO DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES. Si bien es cierto que la controversia constitucional es una acción reservada para preservar el orden constitucional entre órganos, entes o poderes en sus actos ordinarios, también lo es que en esa vía pueden estudiarse las resoluciones dictadas en procedimientos ordinarios, siempre y cuando se compruebe la existencia de una posible invasión al ámbito de sus competencias. En ese sentido, se concluye que la controversia constitucional es improcedente para controvertir una resolución emitida por un órgano constitucional autónomo estatal especializado en transparencia y acceso a la información, cuando no exista un planteamiento de invasión de esferas competenciales, toda vez que estimar lo contrario haría de ese juicio un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma litis debatida en el procedimiento administrativo natural, siendo que no es la vía idónea para revisar la legalidad de las resoluciones emitidas en procedimientos de adjudicación de carácter administrativo." [TA], Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, octubre 2009, página 1003, «con número de registro digital: 166197».



conocer del recurso de revisión, como organismo garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, previsto en el artículo 6o. de la Constitución.

Para sustentar ese criterio, me parece importante resaltar que el marco jurídico constitucional y legal que actualmente rige la protección y el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, contenido en el artículo 6o. constitucional, tiene su origen en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero del dos mil catorce, en la que se establecieron los principios y bases desarrollados en las leyes generales emitidas en cumplimiento a la reforma.

Las principales finalidades de la reforma constitucional consistieron en dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en la materia y replicarlo en las entidades federativas; definir de manera clara el catálogo de sujetos obligados en la materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como sus obligaciones, considerando a los particulares personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad que tuvieran injerencia en la esfera jurídica de los gobernados; y unificar los alcances de los principios y bases de los derechos en comento, a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlo de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.

Un aspecto trascendente en esta reforma constitucional, lo constituye el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones que emite el INAI, establecido en el artículo 6o. constitucional.

Conforme a este principio constitucional, como se adelantó, con excepción del consejero jurídico del Gobierno, los sujetos obligados se encuentran impedidos para impugnar o cuestionar las determinaciones que dicta el instituto, ello derivado de la especialidad del organismo garante; de tal manera que el Poder Reformador de la Constitución otorgó a sus resoluciones la naturaleza de vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, no así para los particulares, puesto que ellos, conforme a las leyes generales emitidas en cumplimiento a la reforma constitucional, pueden impugnar las resoluciones que consideren les causan perjuicio a través del juicio de amparo, ante el Poder Judicial de la Federación.

Esta prohibición dirigida a los sujetos obligados en la materia constituye una manifestación clara del Constituyente Permanente de que las determinaciones del instituto garante de los derechos de acceso a la información y protección de



datos personales resultan definitivas y ello es una limitación que, en mi opinión, es infranqueable y no pierde su vigencia y aplicación, máxime ante el derecho de protección de datos personales, consistente en el control de cada individuo sobre el acceso y uso de la información personal en aras de preservar la vida privada de las personas.

En ese sentido, el principio de inimpugnabilidad de las resoluciones del INAI prevalece aun ante la controversia constitucional, como una acción reservada para preservar el orden constitucional entre órganos, entes o poderes en sus actos ordinarios; considerar lo contrario podría llevarnos a anular el régimen constitucional y legal que actualmente rige la protección y el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, contenido en el artículo 6o. constitucional.

Así, la determinación alcanzada en la sentencia frustra la finalidad del principio constitucional de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del órgano autónomo especializado en la materia, al abrir la puerta para que todos los sujetos obligados con legitimación para promover controversia constitucional en términos del artículo 105 constitucional impugnen por esta vía las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo que se traducirá en un retraso indebido en el cumplimiento de las resoluciones de dicho instituto con las que se tutela el derecho de acceso a la información de las personas.

Por estas razones, no convengo con el criterio que sostiene la mayoría en el Pleno, dado que en atención a los razonamientos antes expuestos, estimo que en estos casos debe decretarse el sobreseimiento en la controversia constitucional, ante la prohibición constitucional de impugnar las resoluciones del INAI en materia de protección de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, establecida expresamente en el artículo 6o. constitucional.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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 30 de junio de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

