



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 31

Tomo I

Noviembre de 2023

Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

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 31

Tomo I

Noviembre de 2023

Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

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

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Ministra Loretta Ortiz Ahlf

(A partir del 17 de noviembre de 2023)

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

(Hasta el 15 de noviembre de 2023)

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales

Ministra Yasmín Esquivel Mossa

Ministro Javier Laynez Potisek

Ministra Loretta Ortiz Ahlf

(Hasta el 16 de noviembre de 2023)

CONTENIDO GENERAL



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

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

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

■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 55

<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 5 Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad 	1637
<ul style="list-style-type: none"> ■ Sección Segunda Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 	
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ■ 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 	1717
<ul style="list-style-type: none"> ■ SEGUNDA PARTE Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 	
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ■ Sección Primera Jurisprudencia 	
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 1 Por precedentes 	1761
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 2 Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 	2031
<ul style="list-style-type: none"> ■ Sección Segunda Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 	
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 2 Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 	2175

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por precedentes 2273

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2501

■ CUARTA PARTE

Plenos Regionales

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2671

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 4443

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración..... 4453

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 4507

■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Subsección 1

Pleno..... 4857

■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 4863

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 4901

Índice de Sentencias 4937

Índice de Votos 4957

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales..... 5183

Índice de Declaratorias Generales de Inconstitucionalidad..... 5255

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	5261
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	5263
Índice en Materia Constitucional.....	5265
Índice en Materia Penal	5273
Índice en Materia Administrativa.....	5277
Índice en Materia Civil.....	5289
Índice en Materia Laboral	5299
Índice en Materia Común.....	5305
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	5321
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	5325
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	5341
Índice de Ordenamientos	5377

CONTENIDO



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ADVERTENCIA



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TESIS DE LOS PLENOS REGIONALES

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

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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

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

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



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

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

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

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

**PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

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

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

UNDÉCIMA ÉPOCA

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

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA DURANTE LA CRISIS SANITARIA ORIGINADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID 19), A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE DESECHARSE CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO, SALVO QUE SE ACTUALICE LA EXCEPCIÓN CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 109 DE LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 100/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintiuno de junio de dos mil veintidós.

RESULTANDO:

1. ÚNICO. Denuncia y trámite de la contradicción de tesis. Mediante oficio recibido el seis de mayo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Magistrada en funciones de presidenta del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, denunció la posible contradicción de criterios entre el emitido por dicho Tribunal Colegiado al resolver el recurso de queja *****



y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito en las diversas quejas ***** y *****.

2. Por acuerdo de trece de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia, ordenó formar y registrar el expediente con el número **100/2021**; asimismo, estimó que por la materia común la competencia para su conocimiento correspondía a este Tribunal Pleno.

3. Por otra parte, requirió a la presidencia del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito para que remitiera copia certificada de las ejecutorias dictadas en los asuntos de su índice e informara si el criterio sustentado se encontraba vigente o, en su caso, los motivos para tenerlo por superado o abandonado.

4. Mediante acuerdo de tres de junio de dos mil veintiuno, el Ministro presidente tuvo por debidamente integrada la contradicción de tesis y ordenó el envío de los autos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para su estudio y resolución.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 10, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece del Tribunal Pleno de este Máximo Tribunal, en virtud de que se refiere a la posible contradicción entre tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos; aunado a que la contradicción corresponde a la materia común, cuya resolución debe ser emitida por este Pleno.

6. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada de conformidad con los artículos 107, fracción XIII,



párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II,¹ en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por uno de los Tribunales Colegiados.

7. TERCERO.—Posturas contendientes. Con la finalidad de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente precisar las consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito al emitir sus resoluciones.

I. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito (recurso de queja ***).**

8. Demanda de amparo. Conoció de un caso en el que el Juez de Distrito desechó de plano la demanda de amparo indirecto presentada por medios electrónicos a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, al advertir que no se encontraba firmada electrónicamente por los promoventes. El juzgador estimó que no se tenía certeza sobre la identidad de las personas que promovieron la acción de amparo, por lo que *–dijo–* para instar el juicio en línea era indispensable contar con firma electrónica al ser equiparable a un documento de identidad con los mismos efectos de la firma autógrafa.

9. Indicó que no se estaba en el supuesto expreso del artículo 109 de la Ley de Amparo, conforme al cual sería innecesaria la firma electrónica cuando el juicio de amparo se promueva con fundamento en el diverso 15 de dicha ley.

10. Por tanto, al haberse promovido la demanda de amparo por medios electrónicos, los quejosos tenían la obligación de presentar la firma electrónica

¹ **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de apelación, Juezas o los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



"FIREL", con la finalidad de cumplir con lo señalado en el Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

11. Recurso de queja. En contra de esa determinación se interpuso recurso de queja, del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.

12. El Tribunal Colegiado confirmó el desechamiento de la demanda, al no encontrarse firmada electrónicamente por los promoventes, ya que no podía afirmarse que en el momento en que se instó el juicio constitucional, era su voluntad solicitar el amparo.

13. La determinación del órgano jurisdiccional se sustentó en las jurisprudencias P./J. 32/2018 (10a.) y P./J. 8/2019 (10a.) de este Tribunal Pleno, de rubros: "DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA EN EL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL) DEL AUTORIZADO POR EL QUEJOSO. EL JUEZ DE DISTRITO ESTÁ FACULTADO PARA DESECHARLA DE PLANO AL NO APRECIARSE LA VOLUNTAD DE QUIEN APARECE COMO PROMOVENTE." y "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE DESECHARLA DE PLANO CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO."

14. Consideró que de acuerdo con lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 3o. de la Ley de Amparo establece la posibilidad de actuar ante el Poder Judicial de la Federación mediante el empleo de las tecnologías de la información utilizando una firma electrónica, cuya regulación se encomendó al Consejo de la Judicatura Federal, órgano que actuando con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expidió los Acuerdos Generales Conjuntos 1/2013 y 1/2015, de los que se advierte que la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), es equiparable a un documento de identidad, al ser el instrumento a través del cual se ingresa al sistema electrónico para actuar en los



asuntos de la competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, con los mismos efectos jurídicos de la firma autógrafa.

15. Conforme a las referidas tesis de jurisprudencia *–indicó–* la demanda debe desecharse de plano cuando se presente por vía electrónica sin la firma electrónica del promovente, toda vez que tal omisión no puede equipararse a una irregularidad subsanable a través de la prevención contemplada en el artículo 114 de la Ley de Amparo, ya que se trata del incumplimiento de uno de los principios rectores del juicio de amparo que no amerita prevención. La única salvedad está prevista en el numeral 109 de la ley de la materia, conforme al cual será innecesaria la firma electrónica para la promoción del juicio con fundamento en el diverso 15 del mismo ordenamiento legal.

16. Señaló que en el caso concreto, la demanda presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación no fue firmada de manera electrónica, tal como se advertía de la papeleta de turno respectiva. De allí lo correcto del desechamiento de plano de la demanda, porque no era posible dar trámite a la petición de amparo.

17. Refirió que no compartía la tesis I.7o.P. J/10 K (10a.) del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA VÍA ELECTRÓNICA. LA FALTA DE FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA (FIREL) DEL QUEJOSO, NO ACTUALIZA DE MANERA MANIFIESTA E INDUDABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA, QUE DÉ LUGAR A SU DESECHAMIENTO DE PLANO, ATENTO A LAS CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS DE PANDEMIA QUE PREVALECEN EN EL PAÍS GENERADAS POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 8/2019 (10a.)]."; en virtud de que la ausencia de firma de un escrito no puede ser reparado con posterioridad a la fecha de su presentación, pues en el supuesto de que se ordene su ratificación, la fecha que dotará de certeza respecto de la expresión de la voluntad del promovente será el momento en que ésta se efectúe, de lo contrario se trastocarían los principios del debido proceso.



18. Precisó que pese a que por el momento el país atraviesa por una contingencia de salud que ha limitado la movilidad de las personas, el Consejo de la Judicatura Federal ha establecido mecanismos para el acceso de los gobernados a los procedimientos jurisdiccionales; de allí que la vía electrónica no era el único medio para promover el amparo, también existía la posibilidad de instarlo por escrito mediante las oficinas de comunicación pública o de forma presencial. Además, era un hecho notorio que las personas privadas de la libertad aprovechan la asistencia de los notificadores judiciales en las instalaciones carcelarias para formular peticiones que son llevadas ante los órganos jurisdiccionales para iniciar nuevos juicios de amparo.

II. Criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (recursos de queja *** y *****).**

19. **Demanda de amparo.** El Juez de Distrito desechó de plano diversas demandas de amparo indirecto promovidas de manera electrónica, con motivo de que en los escritos iniciales no obraba firma electrónica (FIREL) de los promoventes, requisito indispensable al consistir en la expresión de la voluntad. Sin que fuera dable la prevención en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, pues no se trataba de una irregularidad que pudiera subsanarse. Además, en atención a la naturaleza del acto reclamado, no se advertía que se estuviera en el supuesto del diverso 15 de la ley de la materia.

20. **Recursos de queja.** El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al conocer de los recursos de queja correspondientes, determinó revocar la decisión del juzgador de amparo.

21. Después de establecer el alcance del principio de instancia de parte agravada contemplado en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, indicó que anteriormente la única manera prevista por la Ley de Amparo para solicitar la protección constitucional era por escrito; sin embargo, derivado de los avances tecnológicos se implementaron los medios electrónicos para acudir al juicio constitucional.

22. Refirió que de conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Amparo, entre las vías para presentar una demanda de amparo se encontraba el uso de



las tecnologías de la información mediante la firma electrónica (FIREL), la que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa. Asimismo, tal mecanismo electrónico estaba regulado en los Acuerdos Generales Conjuntos 1/2013, 2/2014 y 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal.

23. Para el Tribunal Colegiado, el Juez de Distrito debió tener por satisfecho el principio de instancia de parte agraviada para privilegiar el derecho de acceso a la jurisdicción, pues la finalidad pretendida con la incorporación del sistema de tramitación electrónica del juicio de amparo era dotar de un efecto útil que privilegiara los derechos de las y los gobernados por encima de formalismos que impidieran un pronunciamiento de fondo.

24. Indicó que del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, se advertía que las personas deberán contar con la FIREL y su registro en el sistema, el que constituye un acto personal que exige nombre, correo electrónico, Registro Federal de Contribuyentes, Clave Única del Registro de Población, "nombre de usuario", "contraseña" y vinculación del registro a FIREL, lo que revela un trámite que no era del dominio generalizado de los ciudadanos ante los múltiples requisitos que se exigen, lo que implicaba una dificultad notoria en la obtención de la firma electrónica para el común de las personas, mucho más para quienes se ven en la necesidad de instar el juicio constitucional con motivo de aspectos relacionados con temas de naturaleza penal, dado que en muchos de los casos está de por medio la libertad de las personas y debe promoverse la demanda de amparo con evidente urgencia.

25. Entonces, para la promoción de la demanda debió prescindirse de la FIREL, con motivo de la situación de salud que prevalece en el país por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, lo que impedía material y tecnológicamente que las personas pudieran colmar los requisitos que se exigen para la tramitación y obtención de la firma electrónica.

26. Indicó que el desechamiento de plano partió de la existencia de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, en la que no encuadra la ausen-



cia de firma electrónica durante la pandemia, pues a diferencia de la duda que la ausencia de la firma autógrafa proyecta respecto de la identidad de quien promueve el amparo, los referidos Acuerdos Generales Conjuntos emitidos de conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Amparo, han desarrollado una serie de candados que aseguran el conocimiento pleno de la identidad de quien actúa en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación.

27. Además, los requisitos formales se deben interpretar y aplicar de un modo flexible, ya que los defectos procesales subsanables de acuerdo con el artículo 114 de la Ley de Amparo, no pueden convertirse en insubsanables por la interpretación restrictiva del órgano jurisdiccional, si la parte requerida los cumple desde el inicio del proceso o los corrige, porque los requisitos procesales no deben constituir un mecanismo o tecnicismo que haga del proceso constitucional un medio inaccesible.

28. En ese orden de ideas –señaló– en el contexto de la contingencia sanitaria fue incorrecto el desechamiento de la demanda al no ser notoria y manifiesta la improcedencia, ya que los operadores jurídicos deben actuar con la mayor flexibilidad y amplitud, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia como mandata el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Federal, a efecto de proteger los derechos humanos de los promoventes, particularmente el acceso a la justicia.

29. Así, por la situación de salud pública en el país, se actualizan diversas hipótesis que de facto representan un riesgo o amenaza a la subsistencia de las personas, como sucede en determinados casos en torno a ciertos riesgos o afectaciones a la salud que comprometen la subsistencia o integridad física, pues son esas situaciones de alto y sensible riesgo las que la legislación de amparo ha querido acoger y dar una protección especial y de amplio acceso, haciendo inaplazable y de carácter urgente proveer sobre la demanda y la suspensión de los actos reclamados.

30. En el recurso de queja ***** , el Tribunal Colegiado indicó que no cobraba aplicación la jurisprudencia P./J. 32/2018 (10a.) de este Tribunal Pleno,



de rubro: "DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA EN EL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL) DEL AUTORIZADO POR EL QUEJOSO. EL JUEZ DE DISTRITO ESTÁ FACULTADO PARA DESECHARLA DE PLANO AL NO APRECIARSE LA VOLUNTAD DE QUIEN APARECE COMO PROMOVENTE."; toda vez que únicamente aludió al supuesto en que la demanda de amparo fue presentada a través de medios electrónicos por el autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo.

31. En tanto que en la diversa queja ***** , precisó que no soslayaba la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2019 (10a.) de este Tribunal Pleno, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE DESECHARLA DE PLANO CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO."; sin embargo, fue emitida en un contexto distinto, ya que los criterios que en esa ocasión contendieron, se pronunciaron en un periodo en el que los ciudadanos tenían la posibilidad física y material de reservar y acudir a una cita en el módulo de atención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, donde servidores públicos especializados en el tema generaban su firma electrónica y les explicaban su forma de uso.

32. Aunado a que el juicio en línea no se implementó como medida de acceso a la justicia durante la pandemia, sino de manera previa como un mecanismo para "*simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia*"; empero, en el caso que analizaba, la única opción al alcance de los justiciables durante la pandemia era el juicio en línea, de conformidad con los Acuerdos Generales 12/2020, 13/2020 y sus modificatorios, ya que la contingencia obligó a que se le diera prioridad a tal medio electrónico como herramienta principal para el trámite de nuevos asuntos.

33. El órgano colegiado concluyó que en circunstancias ordinarias no habría duda en la aplicación de la referida jurisprudencia, pero derivado del periodo



extraordinario causado por la contingencia sanitaria, la improcedencia no era indudable, ya que la exigencia de la firma electrónica como una regla creada bajo un contexto de normalidad, constituía un obstáculo para el acceso a la tutela jurisdiccional de los promoventes del amparo.

34. Los anteriores argumentos dieron origen a la tesis aislada I.7o.P.14 K (10a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA VÍA ELECTRÓNICA. LA FALTA DE FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA (FIREL) DEL QUEJOSO, NO ACTUALIZA DE MANERA MANIFIESTA E INDUDABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA, QUE DÉ LUGAR A SU DESECHAMIENTO DE PLANO, ATENTO A LAS CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS DE PANDEMIA QUE PREVALECE EN EL PAÍS GENERADAS POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 8/2019 (10a.)]."

35. CUARTO.—Existencia de la contradicción. Por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",² y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³

36. Así, de acuerdo con lo resuelto por este Tribunal Pleno, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la

² Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205420.

³ Jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.



necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúnan una serie de características formales o fácticas.

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

38. Por ende, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación *–no en los resultados–* adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que una contradicción de tesis es procedente cuando se cumplan las siguientes condiciones:

a. Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y que sobre ese mismo punto de derecho los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c. Lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que como la primera, también sea legalmente posible.

39. Con este pequeño *test*, lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto.

40. A partir de lo expuesto, se verificará si el asunto cumple con las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción entre los criterios de los Tribunales Colegiados.



Primer requisito: Arbitrio judicial

41. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, estableció que la demanda de amparo indirecto presentada por vía electrónica debe desecharse de plano ante la falta de firma electrónica (FIREL) de quien la promovió por propio derecho, porque esa omisión no puede equipararse a una irregularidad subsanable a través de la prevención que contempla el artículo 114 de la Ley de Amparo, al tratarse del incumplimiento de uno de los principios rectores del juicio de amparo que no amerita prevención, pues no existe certeza de que en el momento en que se instó el juicio constitucional, era voluntad de los promoventes solicitar el amparo.

42. Indicó que la única salvedad está prevista en el artículo 109 de la ley de la materia, conforme a la cual será innecesaria la firma electrónica para la promoción del juicio con fundamento en el diverso 15 de la misma ley.

43. Señaló que no era óbice que la demanda haya sido presentada de forma electrónica ante la circunstancia extraordinaria de salud pública en el país generada por el virus SARS-CoV-2, toda vez que la ausencia de firma de un escrito no puede ser reparado con posterioridad a la fecha de su presentación.

44. Máxime que durante la pandemia, la vía electrónica no era el único medio para promover el amparo, ya que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal estableció distintos mecanismos para el acceso de los gobernados a los procedimientos jurisdiccionales.

45. Por su parte, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** consideró que en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2, cuando la demanda se promueve de forma electrónica debe prescindirse de la firma electrónica, porque la contingencia sanitaria impedía material y tecnológicamente que las personas pudieran colmar los requisitos que se exigen para la tramitación y obtención de la FIREL.

46. Así, para el Tribunal Colegiado la presentación de la demanda sin firma electrónica durante la contingencia sanitaria no originaba su desecharse.



por el Juez de Distrito, atento a que se cumplía el principio de instancia de parte agraviada para privilegiar el derecho de acceso a la jurisdicción de los justiciables, pues el juicio en línea era la única opción a su alcance de conformidad con los Acuerdos Generales 12/2020, 13/2020 y sus modificatorios, ya que la contingencia obligó a que se diera prioridad a tal medio electrónico como herramienta principal para el trámite de nuevos asuntos.

47. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Este requisito queda cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos contendientes hay un punto de disenso respecto a la cuestión jurídica analizada.

48. De los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes, **este Tribunal Pleno advierte que existe la contradicción de tesis denunciada** debido a que ambos Tribunales Colegiados examinaron una misma cuestión jurídica, consistente en determinar si durante la circunstancia extraordinaria de salud pública en el país generada por el virus SARS-CoV-2 se presenta una demanda de amparo a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación y no es firmada electrónicamente por la persona que promueve por propio derecho, debe desecharse de plano por no cumplirse el principio de instancia de parte agraviada o se trata de una irregularidad que puede ser subsanada mediante la prevención que al efecto realice el Juez de Distrito.

49. Para el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** la ausencia de firma electrónica no puede ser subsanada, aun cuando la demanda se haya promovido durante la contingencia sanitaria, porque corresponde al incumplimiento de uno de los principios rectores del juicio de amparo que no amerita prevención. Además, no era el único medio para instar el juicio constitucional, en atención a que los justiciables tenían a su alcance distintos mecanismos para el acceso a los procedimientos jurisdiccionales, de conformidad con la normativa del Consejo de la Judicatura Federal.

50. Mientras que el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** sostuvo el criterio relativo a que en el contexto de la pandemia,



la demanda de amparo presentada por medios electrónicos debe ser admitida sin exigir la firma electrónica del promovente, porque sólo contaba con esa vía para instar el juicio constitucional, en términos de los Acuerdos Generales 12/2020, 13/2020 y sus modificatorios del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

51. En ese sentido, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los Tribunales Colegiados efectuaron un ejercicio interpretativo sobre el mismo punto jurídico y arribaron a conclusiones diferentes.

52. Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

53. A partir de todo lo anterior, la divergencia de criterios se actualiza respecto del siguiente cuestionamiento: *¿En el contexto de la contingencia sanitaria y epidemiológica por el virus COVID-19, la presentación de la demanda de amparo indirecto a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación cuando carezca de firma electrónica (FIREL) del promovente, puede considerarse como una excepción al principio de instancia de parte agraviada contemplado en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que era la única opción para instar el juicio constitucional?*

54. Así las cosas, se estima que están reunidos los extremos para afirmar la existencia de una contradicción de criterios del conocimiento de este Tribunal Pleno, en virtud de que los tribunales contendientes han expresado una posición antagónica en torno a un tema determinado, en el que esencialmente se controvierten los mismos planteamientos jurídicos.

55. Sin que sea óbice a la anterior consideración que este Tribunal Pleno al resolver la diversa contradicción de tesis 45/2018, tuvo oportunidad de pronunciarse respecto de la falta de firma electrónica de una demanda de amparo indirecto enviada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, a fin de establecer si da lugar a su desechamiento de plano con-



forme al artículo 113 de la Ley de Amparo o es susceptible de una prevención en términos del diverso 114 de la propia ley, al tratarse de un requisito esencial de la demanda.

56. En esa ocasión se determinó que era procedente desecharla de plano al carecer de la firma electrónica del quejoso, en atención a que la posibilidad de presentarla por vía electrónica no implicó soslayar el principio de instancia de parte agraviada previsto en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o. de la Ley de Amparo, sino únicamente tuvo como objetivos fundamentales, entre otros, simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales realizadas a través de medios digitales usando la FIREL, de conformidad con el precepto 3o. de la ley de la materia.

57. Máxime que la omisión de tal requisito no puede equipararse a una irregularidad subsanable a través de la prevención a que hace alusión el diverso numeral 114, porque se trata del incumplimiento de uno de los principios rectores del juicio de amparo que no amerita prevención, como sucede ante la falta de la firma autógrafa de una demanda de amparo presentada de forma ordinaria. De dicha ejecutoria derivó la jurisprudencia P./J. 8/2019 (10a.) de este Tribunal Pleno, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE DESECHARLA DE PLANO CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO."

58. Como puede advertirse, si bien existe un pronunciamiento de este Tribunal Pleno acerca de la falta de firma electrónica de una demanda de amparo indirecto promovida electrónicamente; en el presente asunto es distinta la problemática a la que se enfrentaron los Tribunales Colegiados contendientes, pues como se indicó, difieren sobre la aplicación de la referida jurisprudencia P./J. 8/2019 (10a.) con motivo del derecho de acceso a la justicia durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), al existir desacuerdo sobre el desechamiento de la demanda cuando no se encuentre firmada de manera



electrónica, derivado de que para un órgano colegiado la vía electrónica constituía la única opción para instar el juicio constitucional, lo que generaba una excepción al principio de instancia de parte agraviada; en tanto que para el diverso tribunal, no era el único medio para promover el amparo.

59. Entonces, si el tema propuesto en la denuncia de contradicción de tesis no ha sido resuelto por este Alto Tribunal, lo procedente es emitir el pronunciamiento correspondiente.

60. QUINTO.—Criterio que debe adoptarse. Para determinar el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia, es necesario efectuar algunas precisiones en torno a lo sostenido por este Tribunal Pleno respecto a la presentación de la demanda de amparo indirecto a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación y el requisito de contar con firma electrónica para su promoción; posteriormente, se traerán a colación los diversos Acuerdos Generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que regulan la integración y trámite del expediente electrónico, así como el esquema de trabajo y medidas preventivas para la protección de sus servidoras y servidores públicos y de las personas justiciables en general, que se adoptaron con motivo del fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19.

61. Tal parámetro permitirá dar respuesta a la interrogante materia de la presente contradicción de criterios, a efecto de establecer si el uso de la FIREL para la promoción del juicio de amparo indirecto por medios electrónicos debió dispensarse en tiempos de pandemia.

I. Demanda de amparo indirecto presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación.

62. En sesión de **veintidós de noviembre de dos mil dieciocho**, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 45/2018, en la que se abordó el marco normativo para la presentación y tramitación del juicio de amparo por medios electrónicos, particularmente el requisito relativo a la firma electrónica para su promoción.



63. Refirió que en atención al numeral 3o. de la Ley de Amparo,⁴ así como a la necesidad de establecer las bases de la firma electrónica y de integración del expediente electrónico en todos los tribunales del Poder Judicial de la Federación, inicialmente se expidió el Acuerdo General Conjunto 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico; posteriormente, se emitió el Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regulaba los servicios tecnológicos para la tramitación electrónica del juicio de

⁴ **Artículo 3o.** En el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito.

"Podrán ser orales las que se hagan en las audiencias, notificaciones y comparecencias autorizadas por la ley, dejándose constancia de lo esencial. **Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónicamente.**

"Las copias certificadas que se expidan para la sustanciación del juicio de amparo no causarán contribución alguna.

"Los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la Firma Electrónica conforme la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.

"La Firma Electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales.

"En cualquier caso, sea que las partes promuevan en forma impresa o electrónica, los órganos jurisdiccionales están obligados a que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes.

"El Consejo de la Judicatura Federal, mediante reglas y acuerdos generales, determinará la forma en que se deberá integrar, en su caso, el expediente impreso.

"Los titulares de los órganos jurisdiccionales serán los responsables de vigilar la digitalización de todas las promociones y documentos que presenten las partes, así como los acuerdos, resoluciones o sentencias y toda información relacionada con los expedientes en el sistema, o en el caso de que éstas se presenten en forma electrónica, se procederá a su impresión para ser incorporada al expediente impreso. Los secretarios de acuerdos de los órganos jurisdiccionales darán fe de que tanto en el expediente electrónico como en el impreso, sea incorporada cada promoción, documento, auto y resolución, a fin de que coincidan en su totalidad. El Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emitirá los acuerdos generales que considere necesarios a efecto de establecer las bases y el correcto funcionamiento de la Firma Electrónica.

"No se requerirá Firma Electrónica cuando el amparo se promueva en los términos del artículo 15 de esta ley."



amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal, a fin de señalar los términos en que las partes pueden acceder por sí o por quien legalmente los represente, mediante el uso de la FIREL, a los expedientes electrónicos de los juicios respectivos.

64. Se precisó que conforme a la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expidió la Ley de Amparo de quince de febrero de dos mil once, la intención del legislador fue trasladar al juicio de amparo las experiencias positivas que ha generado el uso de las tecnologías de la información en otras materias al ámbito de la impartición de justicia constitucional, así como simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen por otros medios, como la firma electrónica; asimismo, establecer que en los juicios de amparo todas las promociones se pudieran hacer por escrito o bien, que la parte que así lo solicite expresamente pueda hacerlo vía electrónica a través del uso de una firma denominada FIREL, la cual produciría los mismos efectos que la firma autógrafa.

65. De tal manera que el artículo 3o. de la Ley de Amparo **contempló como una opción para el justiciable**, la posibilidad de presentar las promociones en forma impresa o electrónicamente.

66. En el caso de acudir a la vía electrónica, debía hacerse mediante el empleo de las tecnologías de la información utilizando la firma electrónica (FIREL) conforme a la regulación que emita el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sin que ello quede sujeto a que toda la tramitación del juicio de amparo, en cualquiera de sus instancias, deba realizarse únicamente a través de esa vía, pues dicha presentación y tramitación era optativa para el quejoso, tal como lo disponía el considerando noveno del referido Acuerdo General 1/2015.

67. Se precisó que la firma electrónica debía ser entendida como el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, como opción para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias, comunicaciones y notificaciones oficiales relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, la cual producirá



los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, al constituir un conjunto de datos que se adjuntan a un mensaje electrónico, cuyo propósito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de éste.

68. Por tales motivos, para que las personas interesadas utilicen los servicios en línea es estrictamente necesario que cuenten con firma electrónica emitida o reconocida por el Poder Judicial de la Federación, a través de la unidad correspondiente y se registren de manera personal en el sistema.

69. Así, para este Tribunal Pleno la implementación de las tecnologías de la información en la tramitación del juicio de amparo a partir de la reforma de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo como objetivo fundamental favorecer el respeto y pleno ejercicio del derecho a una justicia pronta y expedita reconocido en el numeral 17 constitucional, así como en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es Parte, simplificando con ello la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica, con los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas.

70. Todo ello *–se dijo–* orientaba la impartición de justicia hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población, modernizando la tramitación de los juicios de amparo a través de la firma electrónica, a fin de otorgar mayor certidumbre jurídica a los usuarios del sistema de impartición de justicia respecto del procedimiento en el que intervienen ante los órganos jurisdiccionales, permitiendo con ello un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos asignados para ese efecto, a fin de generar certeza a las partes dentro de los juicios regidos por la Ley de Amparo y garantizar la justicia expedita a la que hace referencia el artículo 17 constitucional.

71. Sin embargo, el uso de las tecnologías de la información de ninguna manera implicaban la modificación de los principios constitucionales rectores del juicio de amparo, particularmente el de "*instancia de parte agraviada*" consagrado en la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, por lo que no era jurídicamente factible que ante la ausencia de firma electrónica de una demanda de amparo presentada por el referido medio electrónico el juzgador



requiriera al promovente su satisfacción para demostrar el consentimiento y voluntad para instar el juicio constitucional en términos del diverso 114 de la Ley de Amparo, porque ante la ausencia de firma lo único indubitable era que no existe voluntad del quejoso de presentar la demanda, tal como ocurre cuando se promueve una demanda ante la oficina de correspondencia y certificación judicial correspondiente sin que tenga firma autógrafa, en la que existe una razón manifiesta y evidente de su improcedencia, ya que la implementación del Sistema Electrónico y la utilización de la firma electrónica sólo tuvo como finalidad la simplificación de la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y la modernización del sistema de impartición de justicia con los mismos efectos jurídicos de los comunicados oficiales y las firmas autógrafas.

72. Por tanto, resultaba incuestionable que el ejercicio de la acción de amparo por vía electrónica también debía regirse por el mismo principio que impera para la presentación de la demanda de amparo por escrito, es decir, que el juicio de amparo se siga siempre a "instancia de parte agraviada". De allí que a juicio de este Tribunal Pleno, dicha situación no podía considerarse una irregularidad en la demanda que diera lugar a su prevención.

73. Máxime que no existía una razón legal para otorgar un tratamiento distinto a la demanda de amparo presentada en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación sin firma electrónica FIREL, en comparación con una demanda de amparo presentada por escrito sin que contenga la firma autógrafa del quejoso, pues en ambos casos, al concurrir las mismas circunstancias –*demandas de amparo sin firma autógrafa y/o electrónica del quejoso o de su representante legal*– el Juez de Distrito estará facultado para desecharlas, al no existir la voluntad de las personas que ahí aparecen como promoventes.

74. Estimar lo contrario traería como consecuencia que se prefiriera el uso de las tecnologías de la información, pero no por su eficacia y/o accesibilidad, sino con el único fin de obviar el cumplimiento de uno de los principios rectores del juicio constitucional, como el principio de "*instancia de parte agraviada*".

75. También se destacó que no se soslayaba que los mecanismos implementados en la reforma constitucional y legal respectivas, tuvieron como finalidad permitir a los justiciables un uso más eficiente y eficaz de las tecnologías de la información disponibles para el logro de que toda persona obtenga justicia



de forma pronta, completa e imparcial, en aras de facilitar el derecho de acceso efectivo a la justicia; sin embargo, no podía servir como fundamento para omitir el estudio de los aspectos sustantivos, técnicos y/o de procedibilidad que pudieran actualizarse en el juicio de amparo, ni mucho menos soslayar los principios fundamentales que lo rigen, ya que dichas formalidades son la vía para arribar a una adecuada solución del asunto, las cuales no se vieron modificadas por la implementación de la tecnología en la tramitación electrónica del juicio de amparo.

76. Se enfatizó que al resultar una "opción" para presentar el escrito de demanda en forma impresa o electrónicamente (como facilidad procesal), si decide hacerlo por la vía electrónica, era requisito *sine qua non* que utilizara su firma electrónica (FIREL).

77. Por ende, en caso de que el promovente o quien legalmente lo represente no cuente con la firma electrónica debidamente registrada en el sistema de registro correspondiente, ello no obstaculiza irreparablemente su acceso a la justicia, pues existía la posibilidad de presentar la demanda por escrito.

II. Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, expedido en sesión extraordinaria de 8 de junio de 2020.

78. El objeto de dicho Acuerdo General fue establecer como una cuestión transversal al Poder Judicial de la Federación la utilización del expediente electrónico y el uso de las videoconferencias para generar certeza a las partes y al resto de intervinientes dentro de los juicios de amparo y la totalidad de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del Consejo de la Judicatura Federal (sexto considerando y artículo 1o. del acuerdo).

79. Su emisión tuvo lugar en el contexto de las medidas adoptadas frente a la pandemia por el virus SARS-CoV-2, pues se estimó que la actuación mediante herramientas tecnológicas permitiría que la impartición de justicia a nivel federal continuara a gran escala mientras se acataban las medidas de prevención y sana distancia necesarias para hacer frente a dicha contingencia sanitaria (considerando décimo primero).



80. Se sustentó en el contenido del artículo 3o. de la Ley de Amparo, en el sentido de que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal tenía la facultad de regular la integración de expedientes físicos y electrónicos, así como las reglas para garantizar la coincidencia de ambos.

81. En relación con la firma electrónica regulada por el Poder Judicial de la Federación, se reiteró que al tener los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, **constituía una opción durante la crisis sanitaria para enviar y recibir demandas**, promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como para consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionados con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales (séptimo considerando).

82. También se precisó que **era optativa** la presentación electrónica de demandas, recursos y promociones, porque el segundo párrafo del artículo 3o. de la Ley de Amparo, no sujetaba a la tramitación del juicio en cualquiera de sus instancias a realizarse únicamente a través de esa vía (inciso I del considerando octavo). Por esa razón, las constancias del expediente electrónico y el físico debían coincidir para que las partes pudieran consultarlos indistintamente, de conformidad con los numerales 2, párrafo segundo y 3, párrafos sexto y octavo, en relación con el diverso 63 del Código Federal de Procedimientos Civiles (inciso II del considerando octavo).

83. Respecto del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, se indicó que era un sitio web a través del cual las partes, sus representantes y, según fuera el caso, sus autorizados, podían acceder electrónicamente a las Oficinas de Correspondencia Común y a los órganos jurisdiccionales para presentar solicitudes, demandas, recursos y promociones en general, así como para consultar los expedientes electrónicos y notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales que se emitan en éstos. En dicho portal se establecieron los vínculos necesarios para que las personas justiciables tramitaran su FIREL y tuvieran acceso a la normativa que rige el sistema (artículo 14).

84. Igualmente se señaló que el referido portal funcionaría las veinticuatro horas del día, todos los días del año. Para acceder a sus servicios era indispensable contar con firma electrónica y efectuar el registro respectivo de forma personal, indicando nombre, correo electrónico y CURP; crear un "nombre de



usuario" y una "contraseña"; y vincular su Firma Electrónica al registro respectivo (artículos 15 y 16).

III. Acuerdos Generales relativos al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19.

85. Por Acuerdo General 4/2020 emitido el diecisiete de marzo de dos mil veinte, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal suspendió en su totalidad las labores, plazos y términos del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, a fin de evitar la concentración de las personas y, con ello, la propagación del virus en los órganos jurisdiccionales. **Se determinó que la prestación del servicio público de impartición de justicia era una actividad esencial y mantuvo la operatividad de los órganos jurisdiccionales que se encontraban de guardia para la atención de casos urgentes bajo un esquema estricto de distanciamiento social y trabajo a distancia como elementos centrales.**

86. Mediante el Acuerdo General 6/2020, se reformó y adicionó el referido acuerdo 4/2020, en el sentido de diseñar tres acciones fundamentales para la prestación del servicio público de impartición de justicia, consistentes en ampliar la descripción del concepto de casos urgentes, indicar medidas de apoyo a los órganos de guardia, aumentar su número y reemplazar a la mayoría. También se extendió la suspensión en su totalidad de las labores, plazos y términos al cinco de mayo de dos mil veinte.

87. El veintisiete de abril de dos mil veinte, se emitió el diverso Acuerdo General 8/2020 en el que se consideró un esquema de contingencia por el periodo del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte, con el objetivo de dar continuidad a las medidas tendentes a evitar la concentración de personas y la propagación del virus, que **mantuviera la atención de casos urgentes a partir de un nuevo catálogo y con la posibilidad de resolver asuntos listos para sentencia que se hubieran sustanciado físicamente, así como la de tramitar y resolver asuntos mediante el esquema en línea.**

88. En dicho instrumento normativo se puso especial énfasis en los llamados "casos urgentes", a fin de que su atención fuera plenamente garantizada de



manera ininterrumpida e incondicional, pues se reconoció expresamente que el catálogo elaborado no era limitativo y se incorporaron supuestos que si bien ya se les daba el tratamiento de urgentes, se decidió citarlos de manera expresa con el objeto de brindar plena certeza a los titulares y a las personas justiciables.

89. Se reiteró que únicamente se daría trámite a los casos nuevos con características de "urgentes", promovidos de forma física o mediante "juicio en línea" con firma electrónica, ya que en relación con éstos los plazos y términos no fueron suspendidos por la contingencia sanitaria.

90. También se indicó que cuando un asunto calificado como urgente fuera promovido físicamente, en su primera actuación las y los juzgadores, incluyendo a secretarías y secretarios en funciones o encargados de despacho, **exhortarían a las partes a que de ser posible y tomando en consideración las potenciales dificultades para acceder a las herramientas tecnológicas necesarias para ello, continuaran la tramitación del caso mediante el esquema de "juicio en línea".**

91. Posteriormente, a través del Acuerdo General 10/2020, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal prorrogó la vigencia del diverso 8/2020, bajo los mismos supuestos normativos.

92. En tanto que el ocho de junio de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo General 13/2020 en el que se consideró fortalecer el esquema de operación en el ámbito jurisdiccional, dando paso a una segunda etapa en el restablecimiento de la actividad jurisdiccional a mayor escala.

93. En relación con el catálogo de "casos urgentes", se reiteró la línea de los Acuerdos Generales 4/2020, 6/2020, 8/2020 y 10/2020, por lo que continuaría el esquema de trabajo con la suspensión general de plazos, **la tramitación de los escritos iniciales presentados físicamente en aquellos asuntos urgentes**, así como la resolución de los asuntos tramitados físicamente en estado de sentencia (artículo 1o., fracciones I y II).

94. Por otra parte, para todos los órganos jurisdiccionales incluidos los que no estuvieran de guardia, **se levantaba la suspensión de plazos y términos procesales para la recepción, trámite, estudio y resolución de los asuntos con expedientes electrónicos integrados y en los que las partes estén autoriza-**



das para actuar a través del Portal de Servicios en Línea, accediendo al expediente y notificándose por medios electrónicos, bajo la utilización de una firma electrónica vigente, ya sea FIREL, e.firma u otra cuyo certificado digital homologado sea validado por el Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de aquéllos en los que fuera necesaria la celebración de audiencias o el desahogo de diligencias judiciales con motivo de la presencia física de las partes y que no pudieran desahogarse mediante videoconferencias, o cuando resultara necesaria la práctica de notificaciones personales (artículo 1o., fracción III).

95. Se indicó que tratándose de solicitudes, demandas, recursos, juicios y procedimientos en general, distintos a los supuestos antes señalados, no correrían plazos y términos procesales, tampoco se celebrarían audiencias ni se practicarían diligencias (artículo 1o., fracción IV).

96. Durante la vigencia del acuerdo se habilitaron los días y horas que resultaran indispensables para que las partes promovieran física, electrónica o presencialmente mediante comparecencia, según la legislación aplicable, respecto de los asuntos que a su juicio tuvieran el carácter de urgentes. Para ello, en la parte exterior de los inmuebles de cada órgano jurisdiccional y que en ese momento estaban cerrados al público, existiría al menos una dirección de correo electrónico y un número telefónico en el que las personas justiciables podrían contactar al personal jurisdiccional (artículo 2o., fracción I).

97. En el diverso Acuerdo General 21/2020 de veintiocho de julio de dos mil veinte, se adoptó un nuevo esquema para el periodo del tres de agosto al treinta y uno de octubre de ese año, en el sentido de **abandonar las guardias para la atención de casos urgentes y reanudar los plazos y términos procesales.**

98. Para ello, se reactivó la recepción, radicación y tramitación de promociones presentadas físicamente, así como el desahogo de diligencias que requirieran la presencia de las partes, estableciendo diversas medidas para controlar la presencia física en los inmuebles del Poder Judicial de la Federación, así como la fijación de porcentajes máximos de asistencia para el personal jurisdiccional y su escalonamiento en turnos y horarios.

99. Para la recepción de promociones físicas se implementaron los buzones judiciales, las oficialías de partes comunes a varios órganos jurisdiccionales y



el control de asistencia de personas justiciables y sus representantes y autorizados mediante un programa para la generación de citas.

100. Como complemento se mantuvo la apertura total a la tramitación de casos bajo el esquema de "juicio en línea", referido a los expedientes en los que las partes actuaban desde el Portal de Servicios en Línea y en los que la tramitación electrónica se erigiera como el eje principal.

101. En relación con el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común, se dijo que **la recepción de todos los escritos iniciales presentados físicamente se haría mediante su depósito en los buzones judiciales colocados en todas las oficinas de correspondencia del país, tanto en casos urgentes como no urgentes,** para que el personal de dichas oficinas efectuara el turno correspondiente a los órganos jurisdiccionales.

102. Tales medidas se prorrogaron a través de los diversos Acuerdos Generales 25/2020, 37/2020, 1/2021, 5/2021 y 20/2021, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

IV. Criterio que adopta este Tribunal Pleno

103. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio relativo a que la contingencia sanitaria por el virus **SARS-CoV-2 (COVID-19)**, no generó una excepción al principio de instancia de parte agraviada, por lo que deberá desecharse la demanda de amparo presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación cuando carezca de firma electrónica (FIREL) del promovente, por las razones que a continuación se exponen:

104. Como se relató, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal tuvo a bien implementar una serie de medidas a partir del dieciocho de marzo de dos mil veinte, con motivo de la propagación del virus **COVID-19** en nuestro país, a fin de evitar la concentración de personal en los órganos jurisdiccionales y del público en general, manteniendo en un principio la atención de casos urgentes, dado que para ese tipo de asuntos no se suspendieron los plazos y términos; y, paulatinamente, se amplió la descripción de casos urgentes hasta normalizar la tramitación de nuevos juicios y la resolución de los que ya se encontraban en estado de sentencia.



105. Desde que se tomaron las aludidas medidas de contención sanitaria al interior del Poder Judicial de la Federación, a través de los diversos acuerdos generales se estableció que los nuevos juicios de amparo podían ser tramitados de forma física o mediante el juicio en línea con la salvedad, para ambos casos, que únicamente podría instarse el juicio constitucional cuando se tratara de asuntos urgentes catalogados de forma enunciativa en los instrumentos normativos en comento.

106. Al considerar necesario dar un mayor impulso a las tecnologías de la información como una opción a los justiciables para enviar demandas, promociones y documentos mediante el uso de la firma electrónica con los mismos efectos que la firma autógrafa, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 12/2020.

107. En dicho acuerdo se precisó que al tratarse de una alternativa por las restricciones sanitarias y el distanciamiento social, se desarrollaría como eje medular la integración de expedientes físicos y electrónicos, particularmente las reglas para garantizar la coincidencia de ambos, pues de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 3o. de la Ley de Amparo, al ser optativa la presentación electrónica de demandas, recursos y promociones, no debía sujetarse a los promoventes a tramitar el juicio de amparo en alguno de los referidos medios, ya que podían elegir por el que más les favoreciera, así como consultar indistintamente el expediente electrónico y el físico.

108. Conforme al referido contexto normativo, este Tribunal Pleno no advierte una razón suficiente para estimar que durante la contingencia sanitaria por el virus COVID-19, fuera necesario dispensar el requisito de firmar electrónicamente las demandas presentadas mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, como una excepción temporal al principio de instancia de parte agraviada con motivo de la pandemia, toda vez que no era la única vía con la que contaba el justiciable para acudir al juicio constitucional.

109. Efectivamente, no se desconoce como hecho notorio que durante la crisis sanitaria se limitó la posibilidad de que los justiciables acudieran ante las autoridades competentes a realizar los trámites respectivos para obtener su firma electrónica y promover el juicio de amparo por esa vía; sin embargo, tal requisito no puede considerarse como una carga excesiva o desproporcional que impi-



diera el acceso a la justicia, en la medida en que la presentación por medios electrónicos de la demanda constituía una de las opciones para instar el juicio constitucional, ya que los promoventes también tenían a su alcance la forma impresa.

110. Así es, el esquema de contingencia emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal permitió que a partir de la declaratoria de suspensión de las labores, plazos y términos en los órganos jurisdiccionales (dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte), continuara la presentación de demandas de amparo por las vías impresa y electrónica en relación con los asuntos catalogados en los propios Acuerdos Generales como "urgentes" por parte de los órganos jurisdiccionales que se encontraran de guardia, respecto de los cuales no se suspenderían los plazos y términos para efecto de la promoción del juicio constitucional ante el Juez de Distrito, a fin de que su atención fuera plenamente garantizada de manera ininterrumpida e incondicional.

111. Inclusive, en el Acuerdo General 13/2020 se habilitaron días y horas que resultaran indispensables para que las partes promovieran física, electrónica o presencialmente mediante comparecencia, según la legislación aplicable, los asuntos que a su juicio tuvieran el carácter de urgentes, por lo que en la parte exterior de los inmuebles de cada órgano jurisdiccional y que en ese momento estaban cerrados al público, se indicó al menos una dirección de correo electrónico y un número telefónico para que las personas justiciables contactaran al personal jurisdiccional.

112. De allí que durante la pandemia, el juicio en línea no era la única alternativa viable para los justiciables, ya que la forma impresa también se garantizó para la presentación de demandas de amparo con carácter de urgente. Inclusive, en los propios acuerdos generales se precisó que en caso de que un asunto calificado como urgente fuera promovido físicamente, en su primera actuación los juzgadores debían exhortar a las partes para continuar su tramitación mediante el juicio en línea, siempre que fuera posible en atención a las potenciales dificultades para acceder a las herramientas tecnológicas necesarias para ello.

113. Como se puede apreciar de los acuerdos generales antes referidos, entre las medidas que el Consejo de la Judicatura Federal implementó para



hacer frente a la pandemia, destacan la posibilidad de promover el juicio de amparo por la vía impresa para reclamar actos catalogados como "urgentes", al igual que las demandas presentadas a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, sin que se restringiera el derecho de los promoventes para utilizar la que estuviera a su alcance. Además, no correrían los plazos y términos procesales para los asuntos que no se ubicaran en esos supuestos.

114. De tal manera que el requisito de firmar electrónicamente la demanda de amparo presentada en el esquema de contingencia para evitar la concentración de personas y la propagación del virus en los órganos jurisdiccionales no puede catalogarse como una exigencia que imposibilitara la promoción del juicio en detrimento del derecho de acceso a la justicia.

115. Además, con la emisión del Acuerdo General 21/2020, a partir del tres de agosto de dos mil veinte, se adoptó un nuevo esquema para reanudar los plazos y términos procesales, así como abandonar las guardias para la atención de casos urgentes, consistente en reactivar la recepción, radicación y tramitación de promociones presentadas físicamente tanto en casos urgentes como no urgentes, mediante la implementación de los denominados "buzones judiciales" instalados en todas las oficinas de correspondencia del país.

116. Sin que sea óbice que durante la contingencia sanitaria el esquema de "juicio en línea" se erigiera como el eje principal para actuar en los procesos de amparo, ya que tal directriz –*como se precisó*– no impidió la presentación de las demandas de amparo de forma impresa, como lo dispone el artículo 3o. de la Ley de Amparo.

117. Entonces, conforme a la regulación que emitió el Pleno del Consejo de la Judicatura durante la contingencia sanitaria, los justiciables estuvieron en posibilidad de instar el juicio constitucional por cualquiera de los medios disponibles, a saber, electrónicos o por escrito, ya que la forma impresa continuó siendo utilizada y la tramitación en línea de los juicios de amparo se consolidó como una medida alternativa que incidió en el distanciamiento social para evitar los contagios, sin que ello implicara una limitante para la promoción impresa de las demandas.



118. En efecto, del contenido de los Acuerdos Generales referidos, no se advierte alguna medida adoptada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que restringiera el derecho de acceso a la justicia de los particulares, como es el caso de limitar la promoción del juicio de amparo únicamente a través del juicio en línea.

119. Lo que se observa en esa normatividad es el diseño, entre otras, de las siguientes acciones:

- Un esquema de suspensión de plazos y labores como medida para lograr el distanciamiento social y evitar la propagación del virus en los órganos jurisdiccionales;

- La implementación del trabajo a distancia como elemento central;

- La atención ininterrumpida e incondicional de los denominados casos urgentes (así catalogados de forma enunciativa mas no limitativa), respecto de los cuales no se suspenderían los plazos y términos, a fin de que su conocimiento fuera plenamente garantizado por los órganos jurisdiccionales que se encontraban de guardia;

- La habilitación de días y horas que resultaran indispensables para que las partes promovieran física, electrónica o presencialmente mediante comparecencia, según la legislación aplicable, los asuntos que a su juicio tuvieran el carácter de urgentes;

- El abandono paulatino de guardias para la atención de casos urgentes y la reanudación de los plazos y términos procesales;

- La reactivación de promociones presentadas físicamente a través de los denominados "buzones judiciales", así como el desahogo de diligencias que requirieran la presencia de las partes;

- La apertura total a la tramitación de casos bajo el esquema de "juicio en línea", referido a los expedientes en los que las partes actuaban desde el Portal de Servicios en Línea y en los que la tramitación electrónica se erigiera como el eje principal.



120. Consecuentemente, si la demanda de amparo presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación no fue firmada electrónicamente (FIREL) por el promovente, aun en el contexto de la pandemia generada por el virus COVID-19 debe desecharse, porque no era la única opción que tenía a su alcance para instar el juicio constitucional, ya que en la contingencia de salud pública también estuvo habilitada la recepción de demandas impresas.

121. La única salvedad está prevista en el último párrafo del artículo 3o. en relación con el 109, ambos de la ley de la materia, conforme al cual será innecesaria la firma electrónica para la promoción del juicio con fundamento en el diverso 15 del mismo ordenamiento legal.

122. Cabe precisar que las consideraciones que sustentan esta ejecutoria no afectan las situaciones jurídicas concretas de los juicios de amparo que dieron origen a la presente contradicción de tesis, de conformidad con el artículo 226, último párrafo,⁵ de la Ley de Amparo.

123. En atención a los razonamientos expuestos, este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA DURANTE LA CRISIS SANITARIA ORIGINADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID 19), A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE DESECHARSE CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO, SALVO QUE SE ACTUALICE LA EXCEPCIÓN CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 109 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la falta de la firma electrónica en la demanda de amparo indirecto presentada durante la circunstancia extraordinaria de salud pública en el país generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y arribaron a posturas contrarias, pues para un Tribunal debía desecharse de plano, en virtud de que existían otros medios para

⁵ "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por: ... La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."



instar el juicio constitucional, esto es, por escrito, mientras que el diverso Tribunal estimó que era dable su admisión porque la vía electrónica constituía la única opción para instar el juicio constitucional, lo que generaba una excepción al principio de instancia de parte agraviada.

Criterio jurídico: Aun en el contexto de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), debe desecharse la demanda de amparo indirecto presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que carezca de la firma electrónica del promovente, salvo que se actualice la excepción contemplada en el artículo 109 de la Ley de Amparo, es decir, cuando el juicio se promueva con fundamento en el diverso 15 del mismo ordenamiento legal.

Justificación: Durante la pandemia por el virus COVID-19, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió la normativa para establecer el esquema de trabajo de los órganos jurisdiccionales para la prestación del servicio público de impartición de justicia como una actividad esencial, procurando la atención de casos urgentes bajo el estricto distanciamiento social y el trabajo a distancia. Por tal razón, a fin de dotar de seguridad jurídica tanto a los operadores jurídicos como a las personas justiciables, se emitió un catálogo enunciativo y no limitativo de los asuntos considerados como urgentes, respecto de los cuales podría promoverse indistintamente el juicio constitucional por medios impresos o electrónicos, de conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Amparo. En ese tenor, no se advierte una razón suficiente para que, en la contingencia sanitaria, se dispensara de la firma electrónica para presentar la demanda de amparo mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, como una excepción temporal al principio de instancia de parte agraviada, toda vez que no era la única vía al alcance del justiciable para acudir al juicio constitucional, ya que la forma impresa también se garantizó para presentar demandas de amparo. No se desconoce, como hecho notorio, que en la crisis sanitaria se limitó la posibilidad de que los justiciables acudieran ante las autoridades competentes a realizar los trámites respectivos para obtener su firma electrónica y promover el juicio de amparo por esa vía; sin embargo, tal requisito no puede considerarse como una carga excesiva o desproporcional que impidiera el acceso a la justicia, en la medida en que la presentación por medios electrónicos de la demanda integraba una de las opciones para instar el juicio constitucional, ya que los justiciables estuvieron



en aptitud de presentar el escrito inicial por cualquiera de las vías disponibles (electrónica o por escrito), de tal manera que el requisito de firmar electrónicamente la demanda en el esquema de contingencia para evitar la concentración de personas y la propagación del virus en los órganos jurisdiccionales, no puede catalogarse como una exigencia que imposibilitara la promoción del juicio de amparo en detrimento del derecho de acceso a la justicia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes, y en su oportunidad, archívese este asunto como 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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, 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 legitimación, a las posturas contendientes y a la existencia de la contradicción. El señor Ministro Pardo Rebolledo no estuvo presente durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña



Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe adoptarse. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek 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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión de veintiuno de junio de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Firman el señor Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la señora Ministra ponente, con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2022 (11a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 5, con número de registro digital: 2025488.



Las tesis de jurisprudencia I.7o.P. J/10 K (10a.), P./J. 8/2019 (10a.), P./J. 32/2018 (10a.) y aislada I.7o.P.14 K (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas, 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas, 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas y 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo V, junio de 2021, página 4877; Décima Época, Libros 65, Tomo I, abril de 2019, página 79; 62, Tomo I, enero de 2019, página 5 y 84, Tomo IV, marzo de 2021, página 2825, con números de registro digital: 2023202, 2019715, 2018943 y 2022886, respectivamente.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 100/2021.

1. En sesión pública de veintiuno de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis citada al rubro, suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en el sentido de declarar la existencia de la contradicción de tesis denunciada y determinar que el criterio que debe prevalecer es el siguiente:
2. La contingencia sanitaria por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) no genera una excepción al principio de instancia de parte agraviada, por lo que debe desecharse la demanda de amparo presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación cuando carezca de firma electrónica (FIREL) del promovente.

I. Razones de la mayoría

3. La mayoría de los integrantes del Pleno decidieron que aun en el contexto de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) debe desecharse la demanda de amparo indirecto presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que carezca de la firma electrónica del promovente, salvo que se actualice la excepción contemplada en el artículo 109 de la Ley de Amparo, es decir, cuando el juicio se promueva con fundamento en el diverso 5o. del mismo ordenamiento legal.



4. Esto, porque durante la pandemia por el virus COVID-19, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió la normativa para establecer el esquema de trabajo de los órganos jurisdiccionales para la prestación del servicio público de impartición de justicia como una actividad esencial, procurando la atención de casos urgentes bajo el estricto distanciamiento social y el trabajo a distancia.
5. Por tal razón, a fin de dotar de seguridad jurídica tanto a los operadores jurídicos como a las personas justiciables, se emitió un catálogo enunciativo y no limitativo de los asuntos considerados como urgentes, respecto de los cuales podría promoverse indistintamente el juicio constitucional por medios impresos o electrónicos, de conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Amparo.
6. En ese tenor, no se advierte una razón suficiente para que en la contingencia sanitaria, se dispensara de la firma electrónica para presentar la demanda de amparo mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, como una excepción temporal al principio de instancia de parte agraviada, toda vez que no era la única vía al alcance del justiciable para acudir al juicio constitucional, ya que la forma impresa también se garantizó para presentar demandas de amparo.
7. Se sostiene también que no se desconoce, como hecho notorio, que en la crisis sanitaria se limitó la posibilidad de que los justiciables acudieran ante las autoridades competentes a realizar los trámites respectivos para obtener su firma electrónica y promover el juicio de amparo por esa vía; sin embargo, tal requisito no puede considerarse como una carga excesiva o desproporcional que impidiera el acceso a la justicia, en la medida en que la presentación por medios electrónicos de la demanda integraba una de las opciones para instar el juicio constitucional, ya que los justiciables estuvieron en aptitud de presentar el escrito inicial por cualquiera de las vías disponibles (electrónica o por escrito), de tal manera que el requisito de firmar electrónicamente la demanda en el esquema de contingencia para evitar la concentración de personas y la propagación del virus en los órganos jurisdiccionales, no puede catalogarse como una exigencia que imposibilitara la promoción del juicio de amparo en detrimento del derecho de acceso a la justicia.

II. Razones del diseño

8. No comparto el criterio sostenido por la mayoría de mis compañeras Ministras y compañeros Ministros, porque considero que por regla general, la falta de firma



electrónica o FIREL sea suficiente para desechar la demanda de amparo presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación.

9. Me explico, en la contradicción de tesis 45/2018, resuelta por este Tribunal Pleno, en la propuesta original del proyecto, se consideró que cuando la demanda de amparo presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación carece de firma electrónica, lo procedente es prevenir al quejoso para que subsane esa omisión y no desechar de plano la demanda.
10. En ese asunto, se tomó como sustento para su resolución lo decidido en la contradicción de tesis 76/2017, al determinar que si la demanda es recibida en línea "sin evidencia criptográfica de la firma electrónica", ante la posibilidad de que haya sido el quejoso el que ingresó al portal con su usuario y contraseña, llevado a cabo las acciones conducentes al envío de la demanda y sus anexos, ello daba lugar a prevenir al quejoso con el apercibimiento respectivo.¹
11. En efecto, el desechamiento de plano supone advertir una causa de improcedencia manifiesta e indudable, y si bien la falta de firma autógrafa se ha considerado una irregularidad no susceptible de ser subsanada a través de una prevención porque implica ausencia de voluntad, en el caso de la firma electrónica –en cambio– no puede considerarse lo mismo por lo siguiente:
12. Primero. Si bien la FIREL cumple la misma función que la firma autógrafa, –por lo cual se le confieren los mismos efectos jurídicos que a ésta–, lo cierto es que su utilización no es tan simple, como asentar el nombre y la rúbrica de la persona, sino que implica la previa obtención del archivo digital correspondiente, mediante la introducción de datos de identificación personales, como el nombre, correo electrónico, el RFC, la CURP, un usuario y la contraseña, así como el acceso al Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, donde se cumple o realiza el proceso que se solicita.

¹ Tal criterio dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 24/2018 (10a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CUANDO CARECE DE FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA (FIREL), SE DEBE PREVENIR A LA QUEJOSA."



13. Segundo. La FIREL es un instrumento de identidad necesario para el acceso al Portal de Servicios en Línea, cuya revocación o pérdida da lugar a la imposibilidad de ingresar a los expedientes electrónicos.
14. Tercero. La presentación de la demanda de manera electrónica exige el ingreso con nombre de usuario y contraseña, o que actúen a través de la FIREL, por lo que el ingreso al Portal de Servicios en Línea, la descarga y envío de la demanda y sus anexos revelan un indicio de la voluntad de la persona que dice presentar la demanda de amparo que –por lo menos– genera dudas sobre la posibilidad de atribuir su autoría a la persona que llevó a cabo las acciones conducentes al envío de la demanda, sin que ésta pueda considerarse un anónimo.
15. Cuarto. A lo anterior, se suma el hecho de que cuando se implementa una nueva tecnología, la incidencia de errores suele ser mayor –al menos en los primeros tiempos de uso– sin perjuicio de la posibilidad de fallas inherentes a cualquier sistema tecnológico.
16. Finalmente, ante la duda, nos parece que debe favorecerse el derecho a la jurisdicción.
17. Sobre esas bases, se propuso que el criterio que debía prevalecer sería el que cuando una demanda de amparo se presentara a través del portal de servicios en línea del Poder Judicial de la Federación, no procede desecharla de plano cuando carece de firma electrónica certificada (FIREL), sino prevenir al quejoso para que sea subsanada esa irregularidad, en términos del artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo.
18. Criterio que comparto por ser más garantista para los justiciables, al procurarles y proteger el derecho de acceso a la jurisdicción.
19. Ahora bien, si tomamos en cuenta que en un contexto de contingencia sanitaria y a la luz de los esfuerzos realizados por el Consejo de la Judicatura Federal para garantizar la impartición de justicia, tal requisito deviene en excesivo y –desde mi punto de vista– desproporcional. El hecho de que existiera también la posibilidad para los justiciables de presentar el escrito inicial físicamente no mengua –para mí– el vicio detectado.
20. Considero que no se puede obviar que justamente, algunos de los grupos poblacionales que resultan más vulnerables ante la emergencia sanitaria y, que



por tanto, debían cumplir más estrictamente con las medidas de aislamiento coinciden con aquellos que enfrentan más dificultades para acceder a la justicia electrónica, como resulta ser el caso de los adultos mayores.

21. El riesgo de incurrir en una denominada exclusión digital se potencializa ante la circunstancia de que el acompañamiento físico para la obtención de la firma electrónica y promoción del juicio de amparo por esa vía se vio suspendido durante la pandemia.
22. Entonces, si ante una situación en circunstancias "normales" se ha considerado que previo al desechamiento de una demanda de amparo por no contener la firma electrónica, se debe prevenir a la parte quejosa, esto me lleva a concluir que ante la falta de firma electrónica en la demanda de amparo, en circunstancias como la que nos aqueja en estos momentos –la pandemia por el virus COVID-19–, por mayoría de razón, tampoco debe desecharse de plano la demanda de amparo, sino prevenirse para que subsane dicha irregularidad.
23. En este sentido, la garantía del derecho de acceso a la jurisdicción pasa –desde mi punto de vista– por abandonar una perspectiva estrictamente formalista y atender de manera sensible el contexto sanitario particular.
24. Por esas razones, disiento del criterio mayoritario sostenido en la resolución de la presente contradicción de tesis.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2018 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 699, con número de registro digital: 2018146.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la contradicción de tesis 100/2021, entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

En sesión pública celebrada el veintiuno de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 100/2021, entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en



Materia Penal del Segundo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Durante la discusión, manifesté estar en desacuerdo con el estudio de fondo, por lo que a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto.

a) Fallo mayoritario

La sentencia sostiene que la contingencia sanitaria causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) no generó una excepción al principio de instancia de parte agravada, por lo que debe desecharse la demanda de amparo presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación cuando carezca de firma electrónica del promovente, al no advertir razón suficiente para estimar que en este periodo fuera necesario dispensar dicho requisito, pues no era la única vía con que contaba el justiciable para instar el juicio constitucional.

Al respecto, explica que de acuerdo con la regulación emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal durante la contingencia,¹ los justiciables estuvieron en aptitud de promover el amparo por cualquiera de los medios disponibles (electrónicos o por escrito), ya que la forma impresa continuó utilizándose y la tramitación en línea de los juicios se consolidó como una medida alternativa que incidió en el distanciamiento social para evitar los contagios, sin limitar la presentación impresa de las demandas.

En relación con lo anterior, precisa que del contenido de los acuerdos generales correspondientes, no se desprende alguna medida adoptada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que restringiera el acceso a la justicia de los particulares, limitando la promoción del amparo a través del juicio en línea, sino solamente la implementación, entre otras, de las siguientes acciones:

- Un esquema de suspensión de plazos y labores, como medida para lograr el distanciamiento social y evitar la propagación del virus en los órganos jurisdiccionales.
- La implementación del trabajo a distancia, como elemento central.
- La atención ininterrumpida e incondicional de los "casos urgentes" (así catalogados, de forma enunciativa, mas no limitativa), respecto de los cuales no se

¹ Acuerdos Generales 4/2020, 6/2020, 8/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020, 21/2020, 25/2020 y 37/2020 y 1/2021, 5/2021 y 20/2021.



suspenderían plazos y términos, a fin de garantizar plenamente su conocimiento por los órganos jurisdiccionales que se encontraran de guardia.

- La habilitación de los días y horas que fueran indispensables para que las partes promovieran de manera física, electrónica o presencial mediante comparecencia, de conformidad con la legislación aplicable, los asuntos que a su juicio tuvieran el carácter de urgentes.
- El abandono paulatino de las guardias para la atención de casos urgentes y la reanudación de los plazos y términos procesales.
- La reactivación de promociones presentadas físicamente a través de los "buzones judiciales", así como el desahogo de diligencias que requirieran la presencia de las partes.
- La apertura total a la tramitación de casos bajo el esquema de "juicio en línea", referido a los expedientes en que las partes actuaban desde el Portal de Servicios en Línea y la tramitación electrónica se erigiera como el eje principal.

Consecuentemente, el fallo determina que si la demanda de amparo presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación no fue firmada electrónicamente por el promovente, aun en el contexto de la pandemia generada por el virus COVID-19, debe desecharse, porque no era la única opción que tenía a su alcance para instar el juicio constitucional, pues durante la contingencia también estuvo habilitada la recepción de demandas impresas; siendo la única salvedad la prevista en el último párrafo del artículo 3,² en relación con el 109,³ ambos de la ley de la materia, conforme al cual será

² **Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 3o. ...

"No se requerirá Firma Electrónica cuando el amparo se promueva en los términos del artículo 15 de esta Ley."

³ **Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 109. Cuando se promueva el amparo en los términos del artículo 15 de esta Ley, bastará para que se dé trámite a la demanda, que se exprese:

"I. El acto reclamado;

"II. La autoridad que lo hubiere ordenado, si fuere posible;

"III. La autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto; y

"IV. En su caso, el lugar en que se encuentre el quejoso.

"En estos supuestos, la demanda podrá formularse por escrito, por comparecencia o por medios electrónicos. En este último caso no se requerirá de firma electrónica."



innecesaria la firma electrónica para la promoción del juicio en el supuesto que establece el diverso 15 del mismo ordenamiento.⁴

Así pues, señala que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA DURANTE LA CRISIS SANITARIA ORIGINADA POR EL VIRUS SARS-COV2 A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE DES- ECHARSE CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO.

Hechos: Los tribunales contendientes se pronunciaron sobre la falta de firma electrónica de la demanda presentada durante la circunstancia extraordinaria de

4 Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 15.** Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad. "En estos casos, el órgano jurisdiccional de amparo decretará la suspensión de los actos reclamados, y dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado.

"Una vez lograda la comparecencia, se requerirá al agraviado para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo. Si éste la ratifica por sí o por medio de su representante se tramitará el juicio; de lo contrario se tendrá por no presentada la demanda y quedarán sin efecto las providencias dictadas.

"Si a pesar de las medidas tomadas por el órgano jurisdiccional de amparo no se logra la comparecencia del agraviado, resolverá la suspensión definitiva, ordenará suspender el procedimiento en lo principal y se harán los hechos del conocimiento del Ministerio Público de la Federación. En caso de que éste sea autoridad responsable, se hará del conocimiento al Fiscal General de la República. Cuando haya solicitud expresa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se remitirá copia certificada de lo actuado en estos casos.

"Transcurrido un año sin que nadie se apersona en el juicio, se tendrá por no interpuesta la demanda.

"Cuando, por las circunstancias del caso o lo manifieste la persona que presenta la demanda en lugar del quejoso, se trate de una posible comisión del delito de desaparición forzada de personas, el juez tendrá un término no mayor de veinticuatro horas para darle trámite al amparo, dictar la suspensión de los actos reclamados, y requerir a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la probable víctima. Bajo este supuesto, ninguna autoridad podrá determinar que transcurra un plazo determinado para que comparezca el agraviado, ni podrán las autoridades negarse a practicar las diligencias que de ellas se soliciten o sean ordenadas bajo el argumento de que existen plazos legales para considerar la desaparición de una persona."



salud pública en el país generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), pero sostuvieron posturas contrarias, ya que para uno, debe desecharse de plano, en virtud de que existían otros medios para promover el amparo, mientras que para el otro, debe admitirse, porque la vía electrónica constituía la única opción para instar el juicio constitucional, lo que generaba una excepción al principio de instancia de parte agraviada.

Criterio jurídico: El Tribunal Pleno concluye que, aun en el contexto de la pandemia, debe desecharse la demanda de amparo presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que carezca de firma electrónica (FIREL) del promovente, salvo que se actualice la excepción prevista en el artículo 109 de la Ley de Amparo, cuando el juicio se promueva con fundamento en el diverso 15 del mismo ordenamiento.

Justificación: Durante la pandemia ocasionada por el virus COVID-19, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió normativa a efecto de regular el esquema de trabajo de los órganos jurisdiccionales para la prestación del servicio de impartición de justicia como actividad esencial, procurando la atención de casos urgentes bajo estricto distanciamiento social y trabajo a distancia. Por tal razón, a fin de dar seguridad jurídica tanto a los operadores jurídicos como a las personas justiciables, se formuló un catálogo enunciativo y no limitativo de asuntos considerados urgentes, respecto de los cuales podría promoverse indistintamente el juicio constitucional por medios impresos o electrónicos, de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Amparo. En este sentido, no se advierte una razón suficiente para que, durante este periodo, se dispensara la firma electrónica para presentar la demanda de amparo a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, como una excepción temporal al principio de instancia de parte agraviada, pues no era la única vía al alcance del justiciable para acudir al juicio constitucional, dado que la forma impresa también se garantizó para promover las demandas. No se desconoce como un hecho notorio que durante la contingencia sanitaria se restringió la posibilidad de que los justiciables acudieran ante las autoridades competentes para realizar los trámites a efecto de obtener su firma electrónica y promover el juicio de amparo por esa vía; sin embargo, tal requisito no puede considerarse una carga excesiva o desproporcional que impidiera el acceso a la justicia, en la medida que la presentación de la demanda por medios electrónicos constituía una de las opciones para instar el juicio constitucional, ya que los justiciables estuvieron en aptitud de presentar el escrito inicial por cualquiera de las vías disponibles (electrónica o por escrito). De esta manera, el requisito de firmar electrónicamente la demanda durante la contingencia para evitar la concentración de personas y la propagación del virus en



los órganos jurisdiccionales no puede catalogarse como una exigencia que impidiera promover el juicio de amparo en detrimento del derecho de acceso a la justicia.

b) Razones del voto particular

No comparto lo determinado mayoritariamente por el Pleno en el sentido de que aun en el contexto de la contingencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19, debe desecharse la demanda de amparo presentada en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que carezca de firma electrónica del promovente; en línea con mi voto en las contradicciones de tesis 76/2017⁵ y 45/2018.⁶

En el primero de estos asuntos, la Primera Sala analizó si, conforme al artículo 114 de la Ley de Amparo,⁷ resulta procedente requerir a la parte quejosa cuando omita ingresar su firma electrónica en la demanda de amparo indirecto presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación y concluyó que sí debe prevenirse, porque el derecho de acceso a la jurisdicción está condicionado a que cualesquiera que sean los requisitos de proce-

⁵ Resuelta en sesión de la Primera Sala de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos, por lo que se refiere a la competencia y, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta), quien se reservó el derecho de formular voto particular, con la ausencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁶ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, relativo al criterio que debe prevalecer. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra.

⁷ **Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 114. El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:

"I. Hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda;

"II. Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de esta Ley;

"III. No se hubiere acompañado, en su caso, el documento que acredite la personalidad o éste resulte insuficiente;

"IV. No se hubiere expresado con precisión el acto reclamado; y

"V. No se hubieren exhibido las copias necesarias de la demanda.



dibilidad de una acción, no constituyan impedimentos jurídicos o fácticos carentes de racionalidad o proporcionalidad o que resulten discriminatorios.⁸

"Si no se subsanan las deficiencias, irregularidades u omisiones de la demanda dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada.

"En caso de falta de copias, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Ley. La falta de exhibición de las copias para el incidente de suspensión, sólo dará lugar a la postergación de su apertura."

⁸ Dando lugar a la tesis 1a./J. 24/2018 (10a.), de rubro y texto siguientes: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CUANDO CARECE DE FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA (FIREL), SE DEBE PREVENIR A LA QUEJOSA. De conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.), de rubro: 'DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.', el derecho de acceso a la jurisdicción está condicionado a que, cualesquiera que sean los requisitos de procedibilidad de una acción, éstos no se erijan como impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios. Al respecto, el artículo 3o. de la Ley de Amparo prevé la posibilidad de actuar ante el Poder Judicial de la Federación mediante el empleo de tecnologías de la información, particularmente en uso de una firma electrónica, cuya regulación se encomendó al Consejo de la Judicatura Federal, que, actuando con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expidió tres acuerdos que regulan el uso de la firma electrónica. Así, de la lectura armónica de los artículos 3, 5, 6 y 10 del Acuerdo General Conjunto 1/2013, 17 del Acuerdo General Conjunto 1/2014, y 64 y 72 del Acuerdo General Conjunto 1/2015 se desprende que: (1o.) la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), equiparable a un documento de identidad, es el instrumento a través del cual se ingresa al sistema electrónico para actuar en los asuntos competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los juzgados, con efectos idénticos a los de la firma autógrafa; (2o.) la revocación o pérdida de vigencia del certificado digital de firma electrónica tiene como consecuencia la imposibilidad de ingresar a los expedientes electrónicos; (3o.) el acceso al Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación requiere que las personas cuenten con la FIREL y que se registren personalmente en el sistema, introduciendo su nombre, correo electrónico, Registro Federal de Contribuyentes, Clave Única del Registro de Población, 'nombre de usuario', 'contraseña', y vinculación del registro a la FIREL; y (4o.) la presentación de demandas de manera electrónica exige que las y los usuarios ingresen nombre de usuario y contraseña, o que actúen a través de la FIREL. En estos términos, la falta de firma electrónica en la demanda de amparo indirecto debe considerarse como una de las 'irregularidades en el escrito' al que hace referencia el artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo, razón por la cual las y los Jueces de Distrito deberán requerir a la parte promovente para que, en el plazo de cinco días, subsane la omisión. Esto se debe a que la omisión de referencia no podría dar lugar a negar de manera manifiesta e indudable la identidad de quien promueve, pues los Acuerdos Generales Conjuntos regulan una serie de salvaguardas que aseguran el conocimiento de la identidad de quien actúa en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación. En estos términos, el juzgador de amparo únicamente podrá desechar la demanda que carece de firma electrónica cuando no se desahogue el requerimiento para que se subsane su irregularidad. Lo anterior garantiza el derecho de acceso a la jurisdicción, al no entender la ausencia de firma electrónica desde una perspectiva estrictamente formalista y desvinculada del procedimiento que rige la actuación en el citado Portal de Servicios.



En el segundo de tales asuntos, el Pleno abordó la misma problemática y, por el contrario, determinó que debe desecharse la demanda, al no cumplirse con el principio de instancia de parte agraviada, lo cual no amerita prevención, tal como sucede ante la falta de la firma autógrafa de una demanda de amparo presentada de manera impresa⁹ (criterio que sirvió de base al presente asunto).

En ambas contradicciones, resueltas en un contexto de "normalidad", me pronuncié en el sentido de que la falta de firma electrónica en la demanda de amparo indirecto debe considerarse como una de las "irregularidades en el escrito", a que hace referencia el artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo;¹⁰ razón

Este criterio no es aplicable tratándose de la hipótesis expresamente prevista en el artículo 109 de la Ley de Amparo, conforme al cual será innecesaria la firma electrónica cuando el juicio de amparo se promueva con fundamento en el artículo 15 de la referida ley."

⁹ Dando lugar a la tesis P./J. 8/2019 (10a.), de rubro y texto siguientes: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE DESECHARLA DE PLANO CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO. El artículo 3o. de la Ley de Amparo establece la posibilidad de actuar ante el Poder Judicial de la Federación mediante el empleo de las tecnologías de la información utilizando una firma electrónica, cuya regulación se encomendó al Consejo de la Judicatura Federal, órgano que actuando con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expidió los Acuerdos Generales Conjuntos Número 1/2013 y 1/2015, de los que se advierte, en suma, que la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), es equiparable a un documento de identidad, al ser el instrumento a través del cual se ingresa al sistema electrónico para actuar en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, con los mismos efectos jurídicos de la firma autógrafa; de suerte que la posibilidad de presentar una demanda de amparo por vía electrónica no implicó soslayar el principio de 'instancia de parte agraviada' previsto en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o. de la Ley de Amparo, sino que únicamente tuvo como objetivos fundamentales, entre otros, simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales realizadas a través de medios digitales usando la FIREL. En consecuencia, debe desecharse de plano la demanda de amparo indirecto presentada por vía electrónica cuando carezca de la FIREL del quejoso, porque la falta de la firma electrónica de quien promueve el amparo no puede equipararse a una irregularidad subsanable a través de la prevención a que hace alusión el artículo 114 de la Ley de Amparo, sino que se trata del incumplimiento de uno de los principios rectores del juicio de amparo que no amerita prevención alguna, como sucede ante la falta de la firma autógrafa de una demanda de amparo presentada de forma ordinaria. Cabe señalar que este criterio resulta inaplicable tratándose del supuesto expreso del artículo 109 de la Ley de Amparo, conforme al cual será innecesaria la firma electrónica cuando el juicio de amparo se promueva con fundamento en el artículo 15 de la ley referida."

¹⁰ **Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"ARTÍCULO 114. El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:



por la cual los Jueces de Distrito deben requerir a la parte promovente para que, en el plazo de cinco días, subsane la omisión.

Lo anterior, por estimar que la omisión de referencia no puede llevar a negar de forma manifiesta e indudable la identidad de quien promueve, pues los Acuerdos Generales Conjuntos 1/2013,¹¹ 1/2014¹² y

"I. Hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda; ..."

¹¹ **Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico**

"ARTÍCULO 3. Se establece la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) como el instrumento a través del cual se ingresa al sistema electrónico para presentar medios de impugnación (demandas), enviar promociones y/o documentos, recibir comunicaciones, notificaciones y/o documentos oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los tribunales de circuito y de los juzgados, la cual producirá los mismos efectos que la firma autógrafa, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 30 de la Ley de Amparo o en las disposiciones generales aplicables a los demás asuntos de la competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los juzgados."

"ARTÍCULO 5. Todas las demandas, promociones, recursos y cualquier escrito u oficio que envíen las partes en un juicio de amparo o en un diverso juicio de la competencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación **deberán ir firmados mediante el uso de la FIREL.**

"Para tal fin **también podrá utilizarse un certificado digital de firma electrónica que hubiere emitido otro órgano del estado**, siempre y cuando el Poder Judicial de la Federación, a través de la unidad, haya celebrado convenio de coordinación para el reconocimiento de certificados digitales homologados en términos de lo previsto en la legislación aplicable, en la inteligencia de que **para acceder al sistema electrónico será necesaria la verificación en línea de la vigencia de los certificados correspondientes**, sin que las fallas en el sistema del órgano emisor del certificado respectivo puedan encuadrar en las referidas en el artículo 30, fracción 111, de la Ley de Amparo o en las disposiciones generales aplicables a los demás asuntos de la competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los juzgados.

"Los acuerdos, determinaciones, proveídos, resoluciones, sentencias, oficios y comunicaciones oficiales deberán ingresarse al sistema electrónico mediante el uso de la FIREL y deberán estar firmados electrónicamente por el servidor público que corresponda en términos de la normativa aplicable."

"ARTÍCULO 6. Las personas físicas legitimadas en términos de la legislación procesal aplicable, podrán utilizar la FIREL para promover, por su propio derecho, cualquier asunto. En el caso de las personas morales públicas o privadas, el certificado digital de firma electrónica para promover dichos juicios deberá corresponder a la persona física que legalmente las represente.

"Las personas que no promuevan por su propio derecho podrán actuar dentro de los asuntos respectivos mediante el uso del certificado digital de firma electrónica que les fue asignado, siempre y cuando, mediante proveído judicial dictado en el expediente respectivo, previamente se les haya reconocido capacidad procesal para tal fin.

"Cuando mediante resolución judicial se tenga por revocado el acto del que derive la capacidad procesal de las personas indicadas en el párrafo segundo de este Punto, el Sistema Electrónico no les permitirá ingresar con su certificado digital de firma electrónica al expediente electrónico respectivo."



1/2015¹³ regulan una serie de salvaguardas que aseguran el conocimiento de la identidad de quien actúa en el Portal de Servicios en Línea del Poder

"ARTÍCULO 10. Los **certificados digitales expedidos por las Unidades de Certificación, son el equivalente electrónico tanto de un documento de identidad como de una firma autógrafa** que permite la identificación del usuario o del autor del documento en los sistemas electrónicos del Poder Judicial de la Federación y, además son intransferibles, irrepetibles, personales y únicos, además de que su uso es responsabilidad exclusiva de la persona que los solicita y se le otorgan."

¹² **Acuerdo General Conjunto Número 1/2014, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico, y el acceso a éste, así como las notificaciones por vía electrónica, mediante el uso de la FIREL, a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación previsto en el artículo 3o. de la Ley de Amparo**

"ARTÍCULO 17. Se tendrá por presentada por vía electrónica una demanda de amparo cuando se utilice para tal fin la FIREL vigente del quejoso, con excepción de lo dispuesto en el artículo 11 de este Acuerdo General Conjunto. ...

"Si la demanda de amparo se promueve por vía electrónica por el representante de una persona física, se tendrá por presentada si el referido representante cuenta con FIREL vigente y, además, anexa copia digitalizada del documento que acredita el que previamente contaba con esa capacidad jurídica, en la inteligencia de que por la misma vía electrónica, en términos de lo previsto en el artículo 12, inciso f), párrafo segundo, del AGC 1/2013, deberá manifestar bajo protesta de decir verdad, que el documento electrónico correspondiente es copia íntegra e inalterada del documento impreso original o de la copia certificada de éste."

¹³ **Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal**

"ARTÍCULO 64. Para acceder a los servicios que se prestan en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación será necesario que las personas interesadas cuenten con firma electrónica emitida o reconocida por el Poder Judicial de la Federación a través de la Unidad en términos del artículo 59 del presente Acuerdo General y se registren en el sistema.

"Para registrarse en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación los usuarios deberán indicar su nombre, correo electrónico, Registro Federal de Contribuyentes, Clave Única del Registro de Población, crear un 'Nombre de Usuario' y una 'Contraseña', y vincular al registro su firma electrónica.

"El registro de cada usuario en el sistema es de carácter personal y en ningún caso una persona podrá hacerlo a nombre de otra."

"ARTÍCULO 72. Para la presentación de demandas de manera electrónica, con excepción de las promovidas en términos del artículo 15 de la ley de amparo, **los usuarios** en la opción de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, **ingresarán su 'nombre de usuario y contraseña'** que generaron al momento de registrarse conforme al artículo 64 del presente acuerdo general conjunto, **o bien, a través de su firma electrónica vigente y reconocida por la unidad.**



Judicial de la Federación; por lo que el juzgador de amparo solamente puede desechar la demanda que carece de firma electrónica cuando no se desahogue el requerimiento para que se subsane su irregularidad.

Así, se garantiza el derecho de acceso a la jurisdicción, al no entender la falta de firma electrónica desde una perspectiva estrictamente formalista y desvinculada del procedimiento que rige la actuación en el referido Portal de Servicios.

Pues bien, con mayor razón en el contexto de la contingencia sanitaria causada por el virus COVID-19, considero que debe atenderse a estas consideraciones, pues, aun cuando existe, desde luego, la posibilidad de presentar demandas por escrito, se ha privilegiado la promoción y tramitación de los juicios de amparo en línea, como medida para lograr el distanciamiento social y evitar la propagación del virus, mediante los diversos Acuerdos Generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal durante este periodo.¹⁴

En este sentido, si se tiene en cuenta la dificultad que para algunas personas puede representar la obtención de la firma electrónica, así como la necesaria limitación en el número de citas en los módulos de atención del Poder Judicial de la Federación durante la contingencia, resulta evidente que debe prevalecer el acceso a la jurisdicción de los gobernados por encima de formalismos que impidan irrazonable y desproporcionadamente un pronunciamiento de fondo.

En estas condiciones, estimo que debe admitirse la demanda de amparo indirecto presentada a través del Portal de Servicios en Línea aunque carezca de firma electrónica del promovente.

"Hecho lo anterior, señalarán en el botón de demandas, el nombre del quejoso, una cuenta de correo electrónico en caso de contar con ella, seleccionarán de un mapa la oficina de correspondencia común de los órganos jurisdiccionales a los que se solicite el amparo o, en caso de que no exista, directamente a la oficialía de partes del órgano jurisdiccional, ingresarán el archivo electrónico que contenga la demanda de amparo, o bien, utilizarán el formato o el texto en blanco que se encontrará a su disposición, **agregarán a su escrito de demanda su firma electrónica vigente, capturarán un código de seguridad y enviarán su demanda.**

"Asimismo, podrán enviar junto con su demanda de amparo los archivos electrónicos que contengan los documentos anexos."

¹⁴ Acuerdos Generales 4/2020, 6/2020, 8/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 21/2020.



Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2018 (10a.) y P./J. 8/2019 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 59, Tomo I, octubre de 2018, página 699 y 65, Tomo I, abril de 2019, página 79, con números de registro digital: 2018146 y 2019715, respectivamente.

El Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal citado en esta sentencia, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo II, diciembre de 2015, página 1393, con número de registro digital: 2794.

El Acuerdo General Conjunto Número 1/2014, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico, y el acceso a éste, así como las notificaciones por vía electrónica, mediante el uso de la FIREL, a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación previsto en el artículo 3o. de la Ley de Amparo citado en esta sentencia, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo III, septiembre de 2014, página 2769, con número de registro digital: 2537.

El Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico citado en esta sentencia, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, página 1667, con número de registro digital: 2361.



Subsección 4

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CAMPECHE).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL (LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CAMPECHE).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (DECRETO NÚMERO 160, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2023, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IV. ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL EN EL ESTADO DE CAMPECHE. EL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR SU PROPUESTA DE PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE PRESENTE AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, PÁRRAFO SEGUNDO, PUNTO TERCERO, Y ANEXO 2, APARTADO 2 1 1 4 23 01, DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2023).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE CONMINA AL CONGRESO LOCAL A ANALIZAR Y DETERMINAR LO QUE EN DERECHO PROCEDA, RESPECTO AL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO



DE EGRESOS PRESENTADO POR EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, PÁRRAFO SEGUNDO, PUNTO TERCERO, Y ANEXO 2, APARTADO 2 1 1 1 4 23 01, DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2023).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE CONMINA AL CONGRESO LOCAL A QUE, DE CONCLUIR EN UNA NEGATIVA A LO SOLICITADO POR EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL, DEBERÁ SUSTENTARSE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, PÁRRAFO SEGUNDO, PUNTO TERCERO, Y ANEXO 2, APARTADO 2 1 1 1 4 23 01, DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2023).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE CONMINA AL CONGRESO LOCAL A ANALIZAR Y DETERMINAR LO CONDUCTENTE DENTRO DE LOS TREINTA DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA A DICHO CONGRESO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, PÁRRAFO SEGUNDO, PUNTO TERCERO, Y ANEXO 2, APARTADO 2 1 1 1 4 23 01, DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2023).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE NO TENDRÁ EFECTOS RETROACTIVOS, POR LO QUE LA EXPULSIÓN DEL ORDEN JURÍDICO DE LOS PRECEPTOS RECLAMADOS NO AFECTAN LOS ACTOS JURÍDICOS, AUTORIZACIONES, EMPRÉSTITOS, TRANSFERENCIAS, OPERACIONES, CONVENIOS, CONTRATOS Y EROGACIONES GENERADOS Y EN PROCESO DE EJECUCIÓN NI A LAS AUTORIZACIONES Y OBLIGACIONES FISCALES QUE SURGIERON DE LOS MISMOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, PÁRRAFO SEGUNDO, PUNTO TERCERO, Y ANEXO 2, APARTADO 2 1 1 1 4 23 01, DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2023).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, PÁRRAFO SEGUNDO, PUNTO TERCERO, Y ANEXO 2, APARTADO 2 1 1 1 4 23 01, DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2023).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 16/2023 Y SU ACUMULADA 17/2023. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXIV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 11 DE JULIO DE 2023. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas por diversos diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche y por el Partido Acción Nacional en contra del *Decreto Número 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023*, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, y del *Decreto Número 162, por el que se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023*, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.	14-15
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados el artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche, para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, así como su <i>anexo 2 gasto estatal en su clasificación administrativa (pesos)</i> , apartado 2 1 1 4 23 01, referentes en exclusiva al Instituto Electoral de la entidad.	15-17
III.	OPORTUNIDAD	Los escritos iniciales son oportunos.	17-18
IV.	LEGITIMACIÓN	Los escritos iniciales fueron presentados por parte legitimada, respectivamente.	18-25
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se actualiza la aludida por el Poder Ejecutivo de Campeche prevista en el artículo 19, fracción IX, en relación con el 61, fracción V, y 65, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, ya que los diversos diputados integrantes del Congreso de la entidad, no	25-30



		<p>hacen valer concepto de invalidez alguno en contra del Decreto 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.</p> <p>No se actualizan las demás causas aludidas por las partes y no existe otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que esta Suprema Corte advierta de oficio.</p>	
VI.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Los conceptos de invalidez resultan fundados, ya que el Poder Ejecutivo de Campeche, sin contar con facultades para ello, modificó el proyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés; siendo que dentro de la normativa que rige el procedimiento para la aprobación de la citada Ley de Presupuesto de Egresos en el Estado, se tiene que el Poder Ejecutivo Local tiene como única facultad la de presentar al Congreso Local la iniciativa de esa ley, la cual debe incluir no solamente la propuesta del propio Ejecutivo Local, sino que tiene la obligación de incorporar aquella que deben elaborar los distintos entes estatales, entre ellos los órganos constitucionales autónomos, como en el caso del Instituto Electoral del Estado, quien tiene la facultad de elaborar anualmente el anteproyecto de Presupuesto de Egresos y remitirlo directamente al titular del Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de ley.</p> <p>Además, existe violación al procedimiento legislativo respecto del principio de seguridad jurídica que debe regir, porque finalmente el Congreso Local omitió el examen y discusión que contiene el proyecto de Presupuesto de Egresos que el instituto está facultado para elaborar, a fin de que sea incorporado al Presupuesto de Egresos del Estado; y la violación deriva entonces de que el Poder Legislativo Local al tomar en cuenta un proyecto no propuesto por el citado instituto, desconoció la autonomía que le permite eso, responsabilizarse de la elaboración de su propio anteproyecto de presupuesto de egresos.</p>	30-64



<p>VII.</p>	<p>EFFECTOS</p>	<p>Se declara la invalidez del artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, así como del <i>anexo 2 gasto estatal en su clasificación administrativa (pesos)</i>, apartado 2 1 1 1 4 23 01, siendo procedente que el Poder Legislativo de Campeche analice y determine, en sesión pública, lo que corresponda respecto al anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral del Estado de Campeche para el referido ejercicio fiscal, para lo cual deberá determinar si es dable autorizar los recursos solicitados por el Instituto referido; y, de estimar, en uso de su facultad exclusiva, que autoriza recursos adicionales, deberá tomar las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de recursos al instituto actor.</p> <p>Empero, si la decisión que adopte el Poder Legislativo del Estado se define en el sentido de no aprobar la propuesta presentada por el instituto, deberá presentar una motivación reforzada de su decisión, es decir deberá motivarse con el mismo rigor técnico que fue presentada la propuesta por el instituto, atendiendo a la autonomía presupuestaria de la que goza el Instituto referido. Esta autonomía tiene como premisa que el Instituto Electoral del Estado de Campeche es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en la entidad y, por ende, tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente le confirieron.</p> <p>Todo esto dentro del lapso de treinta días, debiéndose considerar los días hábiles correspondientes a los periodos ordinarios establecidos en la Constitución Federal, contados a partir de la fecha de notificación de esta ejecutoria. Además, deberá hacer del conocimiento de este Alto Tribunal la resolución que se emita en acatamiento de la presente ejecutoria.</p>	<p>64-67</p>
-------------	-----------------	--	--------------



	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos al momento de la notificación de sus puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Campeche.	67
VIII.	DECISIÓN	<p>Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p>Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del Decreto Número 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado II de esta decisión.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, y anexo 2, apartado 2 1 1 4 23 01, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023, expedida mediante el Decreto Número 162, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, en los términos y para los efectos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.</p> <p>Se condena al Congreso del Estado de Campeche para el efecto de que se pronuncie sobre el presupuesto solicitado por el Instituto Electoral de dicho Estado dentro de los treinta días hábiles siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos, tal como se precisa en el apartado VII de este fallo.</p> <p>Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	68-69



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 16/2023 y su acumulada 17/2023, promovidas, respectivamente, por diversos diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche y por el Partido Acción Nacional, en contra del *Decreto Número 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023*, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós y del *Decreto Número 162, por el que se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023*, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de las acciones.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas por diversos diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche y por el Partido Acción Nacional en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, y recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el mismo día.

2. El primer escrito inicial fue promovido por **(1)** Ramón Cuauhtémoc Santini Cobos, **(2)** Ricardo Miguel Medina Farfán, **(3)** Adriana del Pilar Ortiz Lanz, **(4)** Karla Guadalupe Toledo Zamora, **(5)** Laura Olimpia Ermila Baqueiro Ramos, **(6)** Diana Consuelo Campos, **(7)** Rigoberto Figueroa Ortiz, **(8)** Noel Juárez Castellanos, **(9)** Daniela Guadalupe Martínez Hernández, **(10)** Teresa Farías González, **(11)** Hipsi Marisol Estrella Guillermo, **(12)** Mónica Fernández Montufar, **(13)** Paul Alfredo Arce Ontiveros y **(14)** Jesús Humberto Aguilar Díaz, quienes se ostentaron como **diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche**; y el segundo escrito por Marko Antonio Cortés Mendoza, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del **Partido Acción Nacional**.

3. Solicitando la invalidez de las normas que más adelante se indican, emitidas y promulgadas por las autoridades señaladas a continuación.



• Diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche

A. Normas generales cuya invalidez se reclama:

A. *El Decreto Número 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023, publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 16 de diciembre de 2022, Tercera Sección, Cuarta Época, año VIII, No. 1827, como órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Campeche.*

B. *El Decreto Número 162, por el que se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023. Así como la correspondiente publicación de dicho decreto en el Periódico Oficial del Estado, Segunda Sección, Cuarta Época, año VIII, No. 1828, de fecha 19 de diciembre de 2022, como órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Campeche.*

• Partido Acción Nacional

A. Norma general cuya invalidez se reclama:

*El Decreto Número 162, emitido por la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Campeche y promulgado por la licenciada Layda Elena Sansores San Román, Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Campeche y el profesor Aníbal Ostoa Ortega, secretario de Gobierno, por el que se expide la **Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023**, publicado en el **Periódico Oficial del Estado, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche, segunda sección, cuarta época, año VIII, número 1828, el día lunes 19 de diciembre de 2022.***

B. Órgano legislativo que emitió y ejecutivo que promulgó las normas impugnadas:

- I. Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- II. Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.



4. Artículos constitucionales señalados como violados.

Promovente	Preceptos constitucionales señalados como violados
Diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche	Artículos 1o., 16, 41, y 116, fracción II, párrafo quinto, y fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Partido Acción Nacional	Artículos 1o., 14, 16, 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. **Conceptos de invalidez.** La minoría parlamentaria y el partido político accionantes expresan conceptos de invalidez básicamente iguales, por lo que se resumen en conjunto en los siguientes términos:

Primer concepto de invalidez

El artículo 2, segundo párrafo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, vulnera los principios de autonomía en su funcionamiento e independencia en las decisiones del Instituto Electoral del Estado de Campeche, e infringe los principios de certeza, legalidad y objetividad en materia electoral, así como las garantías de no retroactividad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

En la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, se presentó una propuesta de financiamiento público estatal de los partidos políticos nacionales para dicho ejercicio fiscal, **distinta a la aprobada por el Instituto Electoral de la entidad.**

El Ejecutivo Estatal se separó de la propuesta enviada por la autoridad electoral, pues presentó una proyección en la que existe una reducción de \$46'742,881.00 (cuarenta y seis millones setecientos cuarenta y dos mil ochocientos ochenta y un pesos 00/100 M.N.), sin que se advierta motivo para esta reducción, o bien las causas razonables en que se sustentó para actuar como lo hizo, lo que resulta contrario al artículo 116, fracción II, constitucional, que establece que la aprobación de los instrumentos financieros –Poder Legislativo,



Ejecutivo, Judicial y organismos autónomos— compete a las Legislaturas de los Estados, y a los artículos 41, base II, fracción V, apartado C y 116, fracción IV, inciso c), de la Carta Magna, ya que refiere que dichos numerales garantizan la autonomía e independencia del Instituto Electoral del Estado de Campeche.

No existe disposición jurídica que permita a la gobernadora constitucional, ni a la Secretaría de Administración y Finanzas local, apartarse de la propuesta original del proyecto de presupuesto para el financiamiento público de los partidos políticos para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, presentado por el organismo público local, por lo que es claro que se vulneró la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones del Instituto Electoral de Campeche, previsto en los artículos 41, base V, apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal.

El Congreso Local, en el artículo 2 de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, modificó el presupuesto de egresos, así como el monto de financiamiento público de los partidos políticos, aprobado y enviado por el Instituto Electoral de la entidad y estableció un mecanismo distinto para determinar dicho monto de financiamiento, el cual es contrario a lo establecido en la legislación vigente.

Lo anterior, sin que se advierta motivo para la reducción o las causas razonables en que se sustentó, lo que resulta contrario a los artículos 14 y 16 constitucionales, y sobre todo contrario a lo dispuesto en los artículos 41, base II, fracción V, apartado C y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, ya que dichos numerales garantizan la autonomía e independencia del Instituto Electoral del Estado de Campeche.

El dictamen de las Comisiones de Finanzas y Hacienda Pública, y de Control Presupuestal y Contable, exclusivamente analizó la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, mismo que fue propuesto por la titular del Poder Ejecutivo, sin que de los antecedentes ni en los considerandos de dicho dictamen, se advierta el presupuesto de egresos íntegro que le remitió el Instituto Electoral de Campeche, para su integración en la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo.



El Decreto 162, por el que se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, en específico el artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, así como la correspondiente publicación, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se omitió el examen, discusión y votación del presupuesto de egresos realizado por el Instituto Electoral del Estado de Campeche.

El Poder Ejecutivo del Estado, sin contar con facultades expresas, redujo en vía de modificación, el presupuesto realizado y aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Campeche, entre el que se encuentra el monto de financiamiento público estatal de los partidos políticos para el año dos mil veintitrés y que fue remitido al Ejecutivo Local para que en uso de sus facultades, única y exclusivamente lo integrara a la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos de la entidad y de esa manera fuera remitido al Congreso Local. No obstante ello, el Congreso del Estado de Campeche convalida y consuma la violación realizada por el Poder Ejecutivo, en el sentido de proporcionar los efectos materiales al presupuesto de egresos, sin que del debate de comisiones se desprenda o medie justificación alguna que permita dar validez a su actuar y emisión del dictamen correspondiente y posteriormente su indebida aprobación y publicación en el Periódico Oficial del Estado de Campeche.

Si bien en materia de financiamiento público de los partidos políticos, existe libertad de configuración o diseño para las Legislaturas Estatales, lo cierto es que esa libertad no es irrestricta ni puede ser arbitraria, porque tanto el artículo 116, segundo párrafo, fracción IV, de la citada Constitución Federal, como el artículo 50, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, establecen que el financiamiento público local de los partidos políticos debe fijarse de conformidad con las bases establecidas en dicha normativa, por lo que, en el caso, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

La norma que se impugna modifica de facto los preceptos locales que rigen el financiamiento público de los partidos políticos con registro ante el Organismo Público Local Electoral sin que mediase el procedimiento previsto en las normas locales para la iniciación y formación de leyes.



El Congreso del Estado –en la integración correspondiente a su LXII Legislatura– declaró, en el apartado tercero del Decreto 551, que en el plazo de un año previsto en el diverso decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis serían modificadas todas las leyes y ordenamientos del marco normativo estatal que sean de su competencia, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización. Por ende, si el artículo 99 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche no fue modificada, es inconcuso que fue la voluntad expresa del Poder Legislativo Local –en la integración correspondiente a su LXII Legislatura– que el cálculo del financiamiento público de los partidos políticos sea realizado con base en el salario mínimo general vigente y no la Unidad de Medida y Actualización (UMA).

De allí que, si la nueva integración consideraba necesaria la modificación de los parámetros de financiamiento de los entes políticos, debía entonces presentarse una iniciativa de ley por alguno de los sujetos facultados constitucionalmente para ello y previa la realización de los trámites legislativos atinentes, ser discutida y votada en el Pleno de la Legislatura local.

Segundo concepto de invalidez

El decreto impugnado resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reiteran que el Poder Ejecutivo de Campeche carece de facultades para modificar la propuesta de presupuesto del Instituto Electoral del Estado, por lo que en consecuencia el decreto emitido es inconstitucional.

Además, refieren que dicha modificación resulta violatoria de la garantía de autonomía presupuestaria con la que cuenta el organismo autónomo, así como también resulta violatorio del principio de legalidad, atendiendo a que es facultad del Poder Ejecutivo agregarlo al anteproyecto general del Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, y remitirlo al Congreso Local, para su discusión y aprobación.



Todo lo anterior, viola la democracia del Estado de Campeche –entendiendo ésta como un derecho humano– en consecuencia, la afectación al presupuesto del Instituto Electoral del Estado obstaculiza de manera considerable al citado instituto para el desempeño de sus actividades como órgano encargado de la organización de las elecciones.

En ese sentido, el procedimiento legislativo respectivo viola el principio de seguridad jurídica, previsto en el artículo 16 de la Constitución General, atendiendo a que tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso Local, pasaron por alto lo dispuesto en el décimo transitorio del Decreto Número 139 expedido por la LXI Legislatura, publicado en el Periódico Oficial 5511 de veinticuatro de junio de dos mil catorce.

Tercer concepto de invalidez

De la normativa que rige el procedimiento para concluir con la expedición de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche, no se desprende atribución alguna del Poder Ejecutivo Estatal para introducir modificaciones a la propuesta realizada, previamente y debidamente fundada y motivada, por el Instituto Estatal Electoral de Campeche, por lo que se acredita que el actuar del Poder Ejecutivo es carente de fundamento y genera no sólo una violación al principio de legalidad, **sino también al principio de autonomía presupuestal que se les ha reconocido a los órganos constitucionales autónomos.** En consecuencia, el monto en el cual se basó el Poder Legislativo Local para la discusión y aprobación de la Ley de Presupuesto de Egresos, en especial el que corresponde a la autoridad electoral, fue la que incluyó de *mutuo proprio* el Ejecutivo del Estado y no así el solicitado por el Instituto Electoral.

Además, el Congreso Local debió prever y establecer los fundamentos y razonamientos lógicos jurídicos que le permitieron emitir el dictamen para su aprobación; sin embargo, el dictamen propuesto por la autoridad electoral no se sometió a consideración y discusión, ni tampoco se señalaron los fundamentos, razones o circunstancias por los cuales se basó única y exclusivamente en el monto incorporado por la gobernadora.



Cuarto concepto de invalidez

El decreto impugnado viola el principio de autonomía presupuestaria, así como el principio de irreductibilidad presupuestaria del Instituto Electoral del Estado de Campeche, toda vez que el presupuesto modificado en vía de reducción, por parte del Poder Ejecutivo del Estado y aprobado por el Congreso Local, no respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica, ni los artículos 41, base V, párrafo primero, apartados C y D, en concordancia con el 116, fracción IV, incisos b), c), g), h) y k), de la Constitución Federal, 1, 2, 4, 5, 30, numeral 3, 98, párrafos primero y segundo, 99 y 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 24, bases I, II y VII, de la Constitución de Campeche, así como 4, 13, 18 y 20 de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche y sus Municipios.

Además, mediante los acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche, identificados con los números CG/023/2022, CG/024/2022 y CG/025/2022, el Instituto Electoral Local fundó y motivó de manera clara y precisa los motivos y razones por los cuales se aprobaba el presupuesto para cada una de las actividades que tiene a su cargo, cumpliendo con la formalidad y requisitos previstos en la Constitución Federal y Local, así como en las leyes que rigen la materia.

Quinto concepto de invalidez

Aducen la violación de los artículos 41, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 24, fracciones I y II, de la Constitución del Estado de Campeche, al vulnerar el principio de equidad en el financiamiento público de los partidos políticos.

La aprobación de la Ley de Presupuesto de Egresos para el Estado de Campeche, elimina el equilibrio que debe haber en el financiamiento de actividades ordinarias al que tienen derecho los partidos políticos, pues en un primer supuesto la legislación local disponía de un marco conceptual con un equilibrio presupuestal, dado que los recursos se asignaban conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, la Constitución tanto Federal como Local y las leyes locales en la materia, y, por ello, la ley impugnada se contraponen a lo dis-



puesto en el numeral 41, segundo párrafo, fracciones I y II, de la Constitución Federal.

La reducción que realiza el Poder Ejecutivo de Campeche aprobada por la Legislatura Local, disminuye en más de 45 % del presupuesto para los partidos políticos para la realización de sus actividades ordinarias, sin garantizar el presupuesto para la autoridad electoral, como lo ordena la Constitución.

Lo anterior, sin que exista resquicio legal alguno del que se pueda inferir que la Constitución General permita que el financiamiento en las entidades puede reducirse.

Sexto concepto de invalidez¹

El decreto impugnado se contrapone a los principios de representatividad, federalismo, equidad y supremacía constitucional, contenidos en la Constitución General.

6. **Radicación y turno.** Mediante proveídos de dos de febrero de dos mil veintitrés, respectivamente, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 16/2023 y 17/2023 y las turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento respectivo, ordenando su acumulación en atención a que existe identidad respecto de uno de los decretos impugnados.

7. **Admisión.** Por auto de quince de febrero de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo a los promoventes por presentados con la personalidad que ostentan y **admitió las acciones de inconstitucionalidad**; requirió a los promoventes Daniela Guadalupe Martínez Hernández, Teresa Farías González, Hipsi Marisol Estrella Guillermo, Mónica Fernández Montufar, Paul Alfredo Arce Ontiveros y Jesús Humberto Aguilar Díaz, por conducto de sus representantes comunes, para que dentro del plazo de tres días naturales remitieran copia

¹ Formulado únicamente por el Partido Acción Nacional.



certificada de los documentos con los que acreditaran el carácter con el que se ostentan; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Campeche, para que rindieran su informe y, al hacerlo, respectivamente, enviaran copia certificada de los antecedentes legislativos de los decretos impugnados, así como el ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial en donde se publicaron éstos; dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación corresponda.

8. Por otra parte, solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad y su acumulada; requirió al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral para que remitiera copia certificada del estatuto vigente del Partido Político Acción Nacional, así como la certificación de su registro vigente y precisara quién o quiénes son sus actuales representantes e integrantes de sus órganos de dirección nacional; y, finalmente requirió al Instituto Electoral del Estado de Campeche para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.

9. Desahogo de requerimiento por parte de los diversos diputados del Congreso de Campeche. Por escrito recibido el veintitrés de febrero del presente año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, los representantes comunes de los diversos diputados integrantes de la LXIV de la Legislatura del Estado de Campeche remitieron las documentales en copia certificada señaladas por el Ministro instructor.

10. Desahogo de requerimiento por parte del Instituto Nacional Electoral. Mediante oficio INE/DJ/2614/2023 enviado el veintitrés de febrero de dos mil veintitrés a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veinticuatro siguiente, el director jurídico del Instituto Nacional Electoral remitió en copia certificada del estatuto y registro vigentes, así como el titular de la presidencia e integración del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.



11. **Inicio del proceso electoral.** Por oficio SECG/143/2023 enviado el veinticuatro de febrero de dos mil veintitrés a través del Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintisiete siguiente, la secretaria ejecutiva del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche, informó que el próximo proceso electoral deberá dar inicio en septiembre de dos mil veintitrés.

12. A las anteriores promociones les recayó el acuerdo de veintiocho de febrero del año en curso, mediante el cual el Ministro instructor tuvo a los representantes comunes de los promoventes, al director jurídico del Instituto Nacional Electoral y a la secretaria ejecutiva del Consejo General del Instituto Electoral de Campeche desahogando, respectivamente, los requerimientos formulados en proveído de quince anterior.

13. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.** Mediante oficio CJ/DGC/047/2023 enviado a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal el dos de marzo de dos mil veintitrés, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el tres siguiente, Juan Pedro Alcudia Vázquez, titular de la Consejería Jurídica del Estado de Campeche rindió informe en representación del Poder Ejecutivo Local, en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

En la elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023, se cumplió a cabalidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes generales, Constitución Política del Estado de Campeche y leyes locales en materia de disciplina financiera y contabilidad gubernamental, dispositivos normativos que establecen las bases, criterios, metodología y principios para la elaboración de los presupuestos de egresos de las entidades federativas.

Facultad de elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche

El Poder Ejecutivo del Estado de Campeche tiene la facultad de elaborar y presentar al Congreso del Estado, el Proyecto de Presupuesto de Egresos que



corresponde a la hacienda pública estatal, la cual comprende a los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los organismos autónomos de las entidades federativas.

Es obligación del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, ajustarse a los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la información financiera, respetando los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Toda vez que es obligación de la titular del Poder Ejecutivo presentar al Congreso del Estado un presupuesto de egresos que contribuya al balance presupuestario sostenible, en estricto apego a los principios, bases, lineamientos y metodología que establecen las leyes en materia de disciplina financiera, todo aquel anteproyecto que sea presentado ante el órgano técnico especializado en el manejo de la hacienda pública estatal, puede y debe ser modificado, en aras de ajustarse a las bases y criterios establecidos en los numerales 1, 5, 6 y 18 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios y en los numerales 1 y 61, fracción II, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Validez del numeral tercero del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2023

De los antecedentes emitidos por la Sala Superior en materia electoral se advierte que ésta ha sostenido que la autonomía presupuestal de un organismo autónomo no implica que ésta sea inamovible, sino que, para realizar ajustes o modificaciones a los presupuestos emitidos por éstos, se requiere de un mayor escrutinio.

El presupuesto remitido a la Secretaría de Finanzas por el Instituto Electoral del Estado de Campeche, para su ejercicio fiscal dos mil veintitrés, **era de carácter ilegal e inconstitucional**, en el apartado correspondiente al monto asignado a los partidos políticos con motivo del financiamiento público, en consecuencia, dicho presupuesto no se ajustaba a los principios, bases, lineamientos y metodología que establecen las leyes en materia de disciplina financiera, los cuales son de carácter obligatorio para todos los entes públicos. Es por ello que, en



atención a la naturaleza autónoma del Instituto Electoral del Estado de Campeche, la Secretaría de Finanzas giró el oficio SAFIN03/OT/PF/0802/2022, a través del cual notificó al citado ente para efectos de que realizase el ajuste respectivo; sin embargo, la respuesta de éste fue tajante al sostener que la unidad aplicada, salarios mínimos, era la correcta para el cálculo del monto en cuestión.

En ese sentido, argumenta que el marco normativo del Estado de Campeche establece que el cálculo del monto relativo al financiamiento local de los partidos políticos será el que se obtenga de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Medida de Actualización, lo anterior, sumado a las razones que se hicieron de conocimiento del Instituto, al notificarle el oficio SAFIN03/OT/PF/0802/2022. En consecuencia, dado que el ajuste realizado por la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, no modificó ni alteró la fórmula para el cálculo del financiamiento local a partidos políticos, establecido en el numeral 99 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, aduce que no existió invasión de competencias ni vulneración a la autonomía presupuestal del Instituto Electoral del Estado de Campeche.

Cumplimiento a la garantía de irreductibilidad

Señala que el presupuesto asignado para el funcionamiento y operatividad del Instituto Electoral del Estado de Campeche, aprobado por el Congreso del Estado, aumentó con respecto al aprobado para el año próximo anterior. La disminución de la que se duelen los accionantes, impactó en el financiamiento local aprobado para los partidos políticos por el Congreso, misma que, reitera, deriva de la correcta aplicación del marco normativo local.

14. Informe del Poder Legislativo del Estado de Campeche. Mediante oficio PLE-LXIV/SG/559/2023 depositado el uno de marzo de dos mil veintitrés en la oficina de correos de la localidad y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el tres siguiente, René Augusto Sosa Enríquez, encargado del despacho de la Secretaría General del Congreso de Campeche por ministerio de ley, en representación del Poder Legislativo de la entidad rindió su informe donde señaló, en esencia, lo siguiente:



Que el Instituto Electoral del Estado de Campeche se apartó de las bases constitucionales para el otorgamiento del financiamiento público para los partidos políticos nacionales con registro local, pues a pesar de conocer las disposiciones que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tomó como unidad de cuenta para el cálculo de la fórmula el salario mínimo y no la Unidad de Medida y Actualización. **Situación que fue enmendada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo** en un ejercicio de la regularidad constitucional, en uso de sus facultades de incluir la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo del Estado, consagradas por los artículos 54 Bis, párrafo segundo y 71, fracción XXXV, de la Constitución Política del Estado de Campeche.

Con lo cual aseguró que los partidos políticos reciban en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, tal y como lo establece el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal.

Refiere que no pasó por alto la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero de dos mil dieciséis en cuyo artículo tercero transitorio estableció de manera clara, precisa y categórica todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta para determinar la cuantía de las obligaciones y cualquier supuesto previsto en leyes federales, estatales, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como cualquier disposición emanada de alguna de ellas, se deben entender referidas a la Unidad de Medida y Actualización. Además, también consideró el Decreto 5535 expedido por la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche publicado en el Periódico Oficial del Estado el diez de junio de dos mil dieciséis, que estableció la misma circunstancia.

Indica que, previo a la presentación de la iniciativa del Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo Estatal por conducto del secretario de Administración y Finanzas, mediante oficio SAFIN03/OT/PF/0802/2022, anunció las deficiencias en el cálculo de la fórmula para determinar el financiamiento público para partidos políticos nacionales con registro local, solicitando se comunicara el cálculo correspondiente considerando la Unidad de Medida y Actualización. Circunstancia que fue desatendida por el OPLE, ratificando que la misma debía hacerse conforme al salario mínimo.



Ante la omisión del Instituto Electoral del Estado de Campeche, considerando el plazo con que cuenta el Ejecutivo para enviar la iniciativa de Presupuesto de Egresos para el siguiente ejercicio fiscal, el Congreso recibió de aquél el documento en el que se incluyeron el presupuesto suficiente para el financiamiento de partidos políticos, con base en los parámetros constitucionales.

Refiere que el haber modificado durante el proceso de la Ley de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés del Estado de Campeche la cantidad solicitada por el Instituto Electoral del Estado de Campeche, es un mero reflejo del cumplimiento de todas y cada una de las exigencias emanadas de la Constitución Federal, Ley General de Partidos Políticos, Constitución Política del Estado de Campeche, así como la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el mismo Estado.

Circunstancia legal que fue expresada, fundada y motivadamente, en el dictamen correspondiente emitido por las Comisiones Unidas de Finanzas y Hacienda Pública, y Control Presupuestal y Contable, en los considerandos noveno y décimo, aprobado por la mayoría de sus integrantes. En virtud de que, aun y cuando la Ley Local Electoral establezca como unidad de cuenta al salario mínimo, ello no exime a los Poderes Ejecutivo, Legislativo, OPLE, así como a los partidos políticos nacionales y locales, de atender el contenido de la Constitución Política Federal, específicamente lo referente a la desindexación del salario mínimo como unidad para el cálculo de obligaciones y supuestos previstos en las leyes.

Señala que con la vigencia de las leyes impugnadas, no se ven afectadas las actividades ordinarias de los partidos políticos en lo que concierne a la oferta política que realizan, aun en años no electorales, en razón de que no hay un trato diferenciado entre los partidos políticos, pues la fórmula aplicada para determinar el financiamiento para actividades ordinarias es aplicable para todas las entidades de interés público en el Estado de Campeche.

Destaca, que los accionantes se sirvieron a expresar argumentos genéricos, sin precisar claramente la forma en que supuestamente se ven vulnerados los derechos que mencionan con la vigencia de las leyes impugnadas.



Menciona que sí existe certeza sobre el financiamiento que recibirán los partidos políticos nacionales y locales.

Asimismo, indica que tampoco les asiste la razón al señalar una vulneración a los principios de no irretroactividad de la ley y de legalidad consagrados por los artículos 14 y 16 constitucionales, debido a que la norma que se consideró para determinar que el cálculo debía hacerse tomando en cuenta como unidad de cuenta la Unidad de Medida y Actualización, y no el salario mínimo como fue proyectado por el Instituto Electoral del Estado de Campeche, fue publicada en enero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación y cobró vigor al siguiente día de su publicación.

En ese orden de ideas refiere que ni los accionantes ni el OPLE cuentan con derechos adquiridos respecto del presupuesto público, puesto que el recurso requerido no ha sido otorgado por ley alguna y menos aún, ha ingresado a sus arcas públicas, de ahí que el derecho por medio del cual hacen valer una transgresión sea una mera expectativa.

Para salvaguardar la autonomía presupuestal de los Poderes primarios y órganos con autonomía superior reconocida, basta con que se otorguen partidas presupuestales suficientes para hacer frente a sus obligaciones y supuestos previstos en la normativa que les imponga un actuar en determinado sentido, empero el concepto de autonomía no debe entenderse como la libertad desmedida de solicitar financiamiento público, sin considerar las demás erogaciones de los demás entes públicos de las entidades federativas, dado que la programación del recurso público se construye y otorga conforme a las disponibilidades financieras, en observancia a la Constitución Federal y las disposiciones que de ella emanan, como lo es, la desindexación del salario mínimo.

Finalmente, de manera destacada, el Congreso Local realiza una relatoría del desarrollo del proceso legislativo que originó la publicación de los Decretos 160 y 162 por los que se expidieron las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés a efecto de demostrar su validez.

15. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Mediante oficios TEPJF/P/RRM/00035/2023 y TEPJF-SGA-



OA-502/2023 presentados el cuatro de marzo de dos mil veintitrés en el buzón judicial de esta Suprema Corte y recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el seis siguiente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señaló que los planteamientos de los promoventes no son objeto de opinión al no ser un tema exclusivo del derecho electoral, sino que se enmarcan en cuestiones propias del procedimiento legislativo que escapan de la materia. En ese sentido, estimaron que al tratarse de cuestiones atinentes al proceso de formulación y expedición de leyes seguido por el Congreso Local y, por tanto, ajenas a la materia electoral, no se justifica una opinión especializada por parte de la Sala.

16. Autos a la vista a efecto de formular alegatos. Mediante acuerdo de trece de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo al titular de la Consejería Jurídica y al encargado del despacho de la Secretaría General del Congreso, ambos de Campeche, rindiendo los informes solicitados; requirió al primero de los mencionados para que remitiera copia certificada de la documentación que lo acredita con el carácter que ostenta; tuvo al Magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rindiendo la opinión de cuatro de marzo de dos mil veintitrés, dictada en el expediente SUP-OP-1/2023 y ordenó que los autos quedaran a la vista de las partes para que formularan por escrito sus alegatos.

17. Pedimento del fiscal general de la República. El funcionario citado no formuló pedimento en el presente asunto.

18. Alegatos y cierre de instrucción. Mediante acuerdo de catorce de abril de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Campeche, formulando los alegatos; asimismo, tuvo al consejero jurídico de la entidad cumpliendo con el requerimiento efectuado al remitir copia certificada de la documental con la cual acredita la personalidad que ostenta y, visto el estado procesal del expediente, ordenó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.²

² Cabe señalar que el Ministro instructor estimó que no había lugar a tener por realizadas las manifestaciones en vía de alegatos de Israel Chaparro Medina, quien se ostentó como delegado de los diversos diputados integrantes del Congreso de Campeche, en virtud de que no tiene personalidad acreditada en autos.



I. COMPETENCIA

19. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y f),³ de la Constitución General y 10, fracción I,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes plantean la posible contradicción entre el Decreto 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, el Decreto 162, por el que se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el referido ejercicio fiscal y la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

20. Los diversos diputados integrantes del Congreso del Estado de Campeche impugnaron lo siguiente:

- **Decreto Número 160**, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós.

- **Decreto Número 162**, por el que se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés,

³ **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.

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

"d) 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; ...

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

⁴ **Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

21. Por su parte, el Partido Acción Nacional reclama:

- **Decreto Número 162**, por el que se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

22. Sin embargo, de sus conceptos de invalidez que, como se dijo, son básicamente iguales, se advierte que los accionantes impugnan la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, en la parte exclusiva que contiene el rubro relativo al presupuesto del Instituto Electoral de Campeche; es decir, se duelen del presupuesto asignado a dicho Instituto, por lo que se obtiene que controvierten el **artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de dicha ley, así como su anexo 2 gasto estatal en su clasificación administrativa (pesos), apartado 2 1 1 4 23 01, referente al citado Instituto Electoral de la entidad**, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 2. El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto de Egresos, importa la cantidad de \$24'826,718,921 y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023.

"Las previsiones de gasto para el Poder Legislativo, Poder Judicial, Instituto Electoral del Estado de Campeche, Secretaría de Medio Ambiente Biodiversidad, Cambio Climático y Energía, Secretaría de Educación, gasto de Comunicación Social, Organismos Descentralizados y reservas en servicios personales en diversos sectores, son las siguientes: ...

"- Instituto Electoral del Estado de Campeche la cantidad de \$167'910,347 conformado por \$63'783,745 para la operación ordinaria del instituto, \$25,613,460 para Saneamiento Financiero y \$19'841,338 para el Proceso Electoral, asimismo para el financiamiento de partidos políticos un total de \$58'671,804 mismos que será distribuido en términos de lo dispuesto en la Ley de Instituciones y



Procedimientos Electorales del Estado de Campeche y lo ordenado en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, así como en el Decreto Número 55 de la LXII Legislatura del Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 10 de junio de 2016. ...

ANEXO 2
PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL AÑO 2023
GASTO ESTATAL EN SU CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA (PESOS)

"GOBIERNO GENERAL ESTATAL

"...

"2 1 1 1 4 Órganos autónomos

"2 1 1 1 4 23 Órganos autónomos

"2 1 1 1 4 23 01 Instituto Electoral del Estado de Campeche

Servicios Personales	51'633,745
Materiales y Suministros	1'940,000
Servicios Generales	10'210,000
Bienes Muebles e Inmuebles	0
Deuda Pública	<u>25'613,460</u>
Subtotal	89'397,205
Proceso Electoral	
Servicios Personales	8'578,022
Materiales y Suministros	3'063,000
Servicios Generales	7'549,716
Bienes Muebles e Inmuebles	<u>650,600</u>
Subtotal	19'841,338
Financiamiento a partidos	<u>58'671,804</u>
Partido Acción Nacional	6'137,070
Partido Revolucionario Institucional	13'289,164
Partido MORENA	16'486,777
Partido de la Revolución Democrática	2'176,724
Partido del Trabajo	2'176,724



Partido Verde Ecologista de México	2'176,724
Partido Movimiento Ciudadano	12'385,618
Nueva Creación	3'843,003
Total	167'910,347.⁵

III. OPORTUNIDAD

23. Conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo segundo,⁵ de la Constitución Federal y 60⁶ de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, siendo que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Considerando que, en materia electoral, todos los días son hábiles.

24. Por lo que hace al Decreto Número 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, con independencia de la procedencia en su impugnación que se analizará en el considerando de improcedencia, para efectos de este apartado se considera impugnado como fue señalado por la minoría legislativa accionante. Esto es la Ley de Ingresos en su totalidad, sin que se considere que se trate de una norma en materia electoral. Así, debe atenderse que el decreto en cita fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós; por lo que el plazo de treinta días naturales para presentar el escrito inicial **transcurrió del sábado diecisiete de diciembre de dos mil veintidós al domingo quince de enero de dos mil veintitrés**, siendo que los diversos diputados inte-

⁵ **Artículo 105 de la Constitución Federal.**

"...

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

⁶ **Artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** "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."



grantes del Congreso del Estado presentaron la acción de inconstitucionalidad mediante buzón judicial el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, esto es, el primer día hábil siguiente, se concluye que su promoción resulta **oportuna**.

25. Como se señaló, coincidentemente, los diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche y el Partido Acción Nacional impugnaron el Decreto Número 162, por el que se expidió la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, el cual fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

26. De esta forma, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del martes veinte de diciembre de dos mil veintidós al miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitrés**.

27. En consecuencia, si ambas acciones de inconstitucionalidad se presentaron en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, es evidente que su promoción resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

28. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción. Al respecto se distingue entre la legitimación de los diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche y la legitimación del Partido Acción Nacional.

• Legitimación de los diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche.

29. Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, primer párrafo, de su ley reglamentaria disponen:

"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 ...:

"d) **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; ..."

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

30. De conformidad con los artículos transcritos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de las Legislaturas de los Estados podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por el Congreso Local de que se trate, para lo cual el escrito inicial de acción de inconstitucionalidad deberá estar firmado por cuando menos dicho porcentaje de legisladores.

31. En el caso de la acción de inconstitucionalidad 16/2023 suscriben el escrito los siguientes **diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche:**

1. Ramón Cuauhtémoc Santini Cobos.
2. Ricardo Miguel Medina Farfán.
3. Adriana del Pilar Ortiz Lanz.
4. Karla Guadalupe Toledo Zamora.
5. Laura Olimpia Ermila Baqueiro Ramos.
6. Diana Consuelo Campos.



7. Rigoberto Figueroa Ortiz.
8. Noel Juárez Castellanos.
9. Daniela Guadalupe Martínez Hernández.
10. Teresa Farías González.
11. Hipsi Marisol Estrella Guillermo.
12. Mónica Fernández Montufar.
13. Paul Alfredo Arce Ontiveros.
14. Jesús Humberto Aguilar Díaz.

32. Carácter que acreditaron con copia certificada de las diversas constancias (de mayoría y validez, así como de asignación) que se anexaron al escrito inicial⁷ y al escrito de desahogo de requerimiento⁸ recibido en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintitrés de febrero del año en curso.

33. Ahora, el artículo 31, párrafo primero, de la Constitución del Estado de Campeche,⁹ establece que el Congreso estará integrado por un total de **treinta y cinco diputadas y diputados**, por lo que, si el escrito inicial fue firmado por catorce integrantes del Congreso del Estado de Campeche, éstos representan el cuarenta por ciento (40 %) de dicho órgano legislativo,¹⁰ y acuden a impugnar

⁷ De Karla Guadalupe Toledo Zamora, Ramón Cuauhtémoc Santini Cobos, Rigoberto Figueroa Ortiz, Diana Consuelo Campos, Noel Juárez Castellanos, Laura Olimpia Ermila Baqueiro Ramos, Ricardo Miguel Medina Farfán y Adriana del Pilar Ortiz Lanz.

⁸ De Jesús Humberto Aguilar Díaz, Daniela Guadalupe Martínez Hernández, Hipsi Marisol Estrella Guillermo, Mónica Fernández Montufar, Paul Alfredo Arce Ontiveros y Teresa Farías González.

⁹ **Artículo 31 de la Constitución del Estado de Campeche.** "El Congreso estará integrado por veintidós diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por catorce diputadas y diputados que serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas propuestas en una circunscripción plurinominal conformadas de acuerdo con el principio de paridad de género y



dos leyes expedidas por dicho Poder Legislativo local, esto es, la Ley de Ingresos y la Ley de Presupuesto de Egresos, ambas de la entidad federativa para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés. En consecuencia, es claro que los promoventes tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

• Legitimación del Partido Acción Nacional

34. Por otra parte, los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia disponen:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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 Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

"Artículo 62. ...

"En los 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 elec-

encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. Por cada diputada y diputado propietario de mayoría relativa se elegirá un suplente del mismo género. Las diputadas y diputados de representación proporcional no tendrán suplentes; sus vacantes serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva."

¹⁰ $100/35=2.8\% \times 14=40\%$.



torales, 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."

35. De conformidad con los artículos transcritos, **los partidos políticos** con registro ante el Instituto Nacional Electoral y con registro en una entidad federativa, por conducto de sus dirigencias, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

A. Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

B. Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso) y que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y,

C. Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral, federales o locales en el caso de que los accionantes sean partidos políticos nacionales y, en el caso de los partidos políticos locales, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

• Partido Acción Nacional

36. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 17/2023 suscribe el escrito Marko Antonio Cortés Mendoza, presidente del Comité Ejecutivo Nacional.

37. De las constancias remitidas por el Instituto Nacional Electoral se advierte que:

a) El **Partido Acción Nacional** se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.



b) Marko Antonio Cortés Mendoza se encuentra registrado como titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

c) El artículo 53, inciso a),¹¹ de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, aprobados en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de ocho de septiembre de dos mil diecisiete; establece que el Comité Ejecutivo Nacional por medio de su presidente tiene la facultad de ejercer la representación legal del partido.

38. Luego, en cuanto al requisito de que las leyes impugnadas por los partidos políticos correspondan a la materia electoral, este Tribunal Pleno ha definido que las disposiciones jurídicas generales en esta materia no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que aun previstas en ordenamientos jurídicos distintos a una ley electoral, regulen aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra.¹²

¹¹ **Artículo 53 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional**

"Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

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

¹² Sirve de apoyo a esta consideración la tesis de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas especí-



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

40. Ahora, el decreto impugnado, a través del cual se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, en la parte controvertida por el partido accionante, **es de naturaleza electoral**, para efectos de procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, en tanto que se impugna el presupuesto asignado al Instituto Electoral de la entidad, en el que se establecen las previsiones de gasto de dicho instituto, el cual incluye, entre otros, el financiamiento de partidos políticos.

41. En esta parte debe precisarse que el presupuesto de egresos tiene una naturaleza compleja, pues si bien se podría considerar de carácter exclusivamente administrativo, al referirse al gasto con el que cuenta el Instituto Electoral Local, lo cierto es que al ser éste **el órgano responsable del ejercicio de la**

ficas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras." **P./J. 25/99**, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, registro digital: 194155, página 255.



función estatal de organizar las elecciones locales, que se erige como uno de los garantes de la legalidad de las elecciones a fin de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos y juntas municipales; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática y garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral;¹³ **su presupuesto de egresos constituye una norma que trasciende directa o indirectamente en los procesos electorales**, pues da efectividad a las disposiciones correspondientes al desarrollo de dichos procesos; máxime que en el presupuesto de egresos del organismo público local electoral se incluyen los recursos que debe entregar a los partidos políticos para desarrollar sus actividades en términos de la Constitución Federal, la Ley General de Partidos, la Constitución local, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado y demás aplicables.

42. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada para ello.

¹³ **Artículo 242 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado.** "El Instituto Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, en términos de la Constitución Federal, de las leyes generales, de la Constitución Estatal, de esta Ley de Instituciones y demás disposiciones legales correspondientes."

"Artículo 243. Son fines del Instituto Electoral:

"I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

"II. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;

"III. Asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

"IV. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos y juntas municipales;

"V. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y,

"VI. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

"VII. Garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral."



V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

43. **1. No se controvierte el Decreto 160.** Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche hizo valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX,¹⁴ en relación con el 61, fracción V,¹⁵ y 65, párrafo primero,¹⁶ de la ley reglamentaria de la materia, refiriendo que del escrito inicial presentado por los diversos diputados integrantes del Congreso de la entidad, no existe concepto de invalidez alguno en contra del Decreto 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, puesto que se advierte que su impugnación se dirige a la reducción del presupuesto asignado para el financiamiento de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto Electoral de Campeche.¹⁷

44. Con base en lo aludido en el apartado de *precisión de las normas reclamadas*, efectivamente, dicha causa de improcedencia es **fundada**, toda vez que de la lectura de los conceptos de invalidez hechos valer por los diversos diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, se desprende que los argumentos se dirigen solamente a controvertir la constitucionalidad del Decreto Número 162, que contiene la Ley de Presupuesto de Egresos de la entidad para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, en específico, el presupuesto asignado al Instituto Electoral del Estado.

¹⁴ **Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** "Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

¹⁵ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

...

"V. Los conceptos de invalidez."

¹⁶ **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."

¹⁷ Cabe referir que el Poder Legislativo del Estado de Campeche, al rendir su informe, desarrolla un párrafo en el que indica: "*Por último, en lo que concierne a la defensa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2023 del Estado de Campeche, cabe decir que los accionantes fueron omisos en señalar una vulneración a causa de esta ley en especial, motivo por el cual, en el caso concreto, no haya (sic) tema que defender respecto de esta norma.*"



45. Cabe señalar que los propios diputados accionantes en el apartado de su escrito inicial relativo a la norma general cuya invalidez se reclama, refieren que controverten ambos decretos atendiendo a que forman parte de un paquete económico, pues el gasto público del ejercicio fiscal se compone de los montos que ingresan al presupuesto del Estado y la forma de erogación de los mismos, a través de los entes públicos; sin embargo, se insiste, no esgrimen argumento alguno dirigido a controvertir la constitucionalidad del Decreto 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

46. De esta forma, con fundamento en los artículos 19, fracción IX, 61, fracción V, y 65, párrafo primero, en relación con el 20, fracción II,¹⁸ de la ley reglamentaria de la materia, se **sobresee** respecto del Decreto Número 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós.

47. **2. No se impugna una norma de carácter general.** El Poder Ejecutivo de Campeche hizo valer, además, la causa de improcedencia prevista en el numeral 19, fracción IX,¹⁹ de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción II,²⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que estima que la Ley de Presupuesto de Egresos impugnada no tiene el carácter de norma general y, por ende, no es susceptible de combatirse en acción de inconstitucionalidad.²¹

¹⁸ **Artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** "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; ..."

¹⁹ **Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** "Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

²⁰ **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."

²¹ Hace alusión a la tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL."



48. De esta forma, refiere que si bien la aprobación del decreto controvertido relativo al presupuesto de egresos del Estado es formalmente un acto legislativo por proceder del órgano legislativo local, lo cierto es que constituye un acto materialmente administrativo atendiendo a su naturaleza intrínseca, en razón de que su regulación es dirigida a un caso concreto, pues éste no trasciende la esfera jurídica de los gobernados al tratarse de disposiciones encaminadas al gasto y financiamiento público, siendo únicamente aplicable al interior de las dependencias y organismos públicos, de modo que no es una norma general, abstracta e impersonal.

49. La causa de improcedencia en cuestión es **infundada**, ya que el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2018,²² 31/2019,²³ 116/2020²⁴ y 11/2021²⁵ determinó que sí es posible impugnar el presupuesto de

²² Resuelta el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de algunas consideraciones y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgó y publicó la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2018, del Decreto 274, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgó y publicó el Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2018, y del Decreto 273, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgaron y publicaron las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones del Código Fiscal del Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, de la Ley de Coordinación y Colaboración Financiera para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de los Derechos y Defensa del Contribuyente del Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y de la Ley de Obligaciones, Empréstitos y Deuda Pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios.

²³ Resuelta el uno de julio de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos de los señores Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la improcedencia, en su parte segunda, consistente en no sobreseer respecto del Decreto No. LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O. mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2019. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

²⁴ Fallada el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con algunas razones



egresos en una acción de inconstitucionalidad, ya que éste tiene el carácter de norma general.

50. En efecto, en dichos precedentes y de manera destacada en el último de los citados, se estableció que el presupuesto de egresos constituye un acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.

51. En el segundo de los precedentes, el Tribunal Pleno expuso la evolución del criterio que ahora prevalece, invocando tanto los precedentes como las tesis que de ellos derivaron para concluir que se está ante una nueva reflexión por la cual el presupuesto de egresos hoy en día se considera norma general y, por tanto, es compatible a través de acción de inconstitucionalidad.

52. Para esto también examinó el presupuesto de egresos cuestionado en ese precedente, enfatizando lo siguiente:

"... En consecuencia, es evidente que esta Suprema Corte ya ha interpretado el artículo 105, fracción II, constitucional, estableciendo que la acción de inconstitucionalidad sólo procede en contra de normas formalmente legislativas y que cumplan a su vez los requisitos materiales de lo que se ha conceptualizado como normas generales, con las excepciones y aclaraciones previamente explicadas.

"De acuerdo con lo expuesto esta Suprema Corte determina que la causal de improcedencia hecha valer es infundada, en virtud de que los decretos en

adicionales, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

²⁵ Resuelta el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron en contra.



cuestión constituyen normas generales, por tanto, la acción de inconstitucionalidad es procedente en contra de los Decretos Número LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O. mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019; y el número LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública.

"En efecto, por lo que hace a (sic) presupuesto de egresos es necesario indicar que éste se entiende como el acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado. ...

"En ese contexto, como ya se anunció, el Decreto Número LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O. mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, es un acto que tiene la calidad de norma general, en virtud de que sus artículos tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, lo que se explica en principio, porque existe una interdependencia entre la recaudación, esto es, la Ley de Ingresos y la aplicación de éstos, la cual se lleva a cabo conforme a las hipótesis que contiene el propio presupuesto, entre otros, las distintas definiciones que plasma para su instrumentación en su artículo segundo; aunado a los alcances fijados respecto de cada uno de sus rubros, cuya redacción evidencia que se está ante supuestos que explican la forma en la que deben actuar las autoridades a quienes corresponde ejecutar el gasto. ...

"La enumeración que antecede es solamente un ejemplo de los distintos artículos que demuestran la naturaleza de norma general que se atribuye al Presupuesto de Egresos; por ende, contrariamente a lo que aducen las autoridades demandadas, la acción de inconstitucionalidad sí es procedente en contra de decretos de esa naturaleza, pues sin tener la denominación de una ley, se trata de un acto emitido por autoridad legislativa y sus disposiciones, por su alcance, tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues examinadas en forma integral, son lineamientos para el correcto y ordenado gasto público.



"Lo antedicho llevado al caso, conduce a desestimar la causal de improcedencia que se hizo valer en contra del Presupuesto combatido y examinar los conceptos de invalidez que se hicieron valer en su contra.

"Cabe precisar que este criterio ya fue sustentado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2018, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. ..."

53. Consecuentemente, la acción de inconstitucionalidad sí es procedente contra disposiciones de esa naturaleza, pues se trata de un acto emitido por autoridad legislativa y tiene las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues examinado en forma integral, contiene lineamientos para el correcto y ordenado gasto público.

54. Según lo expuesto, la tesis a la que alude el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche se entiende superada con lo resuelto por este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas.

55. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes y que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco advierta de oficio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

56. En ese contexto, atendiendo a lo señalado en el apartado de precisión de las normas impugnadas y a lo determinado en este apartado; **será motivo de estudio exclusivamente el Decreto 162 que expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, en el rubro relativo al presupuesto del Instituto Electoral de la entidad, esto es, su artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, así como el referido anexo.**

VI. ESTUDIO DE FONDO

57. En sus conceptos de invalidez primero, segundo y tercero, los accionantes refieren que el artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos



mil veintitrés, es inconstitucional, toda vez que el Poder Ejecutivo de la entidad, sin contar con facultades para ello, modificó la propuesta de presupuesto que presentó el Instituto Electoral del Estado.

58. Así, indican que el Poder Ejecutivo de Campeche redujo en vía de modificación el proyecto de presupuesto de egresos que presentó el citado Instituto, esto es, en su anteproyecto solicitó la cantidad de \$266'957,297.00 (doscientos sesenta y seis millones novecientos cincuenta y siete mil doscientos noventa y siete pesos 00/100 M.N.) y el Ejecutivo le restó la cantidad de \$99'046,950.00 (noventa y nueve millones cuarenta y seis mil novecientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), por lo que envió al Congreso Local una propuesta de \$167'910,347.00 (ciento sesenta y siete millones novecientos diez mil trescientos cuarenta y siete pesos 00/100 M.N.), lo cual vulnera la garantía de autonomía presupuestaria con la que cuenta el organismo autónomo y, por ende, la democracia del Estado, pues obstaculiza de manera considerable el desempeño de sus actividades como órgano encargado de la organización de las elecciones.

59. Luego, el partido accionante especifica que en la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, dada a conocer al Congreso Local, se presentó una propuesta de presupuesto para el financiamiento público de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto Electoral de Campeche, distinta a la aprobada por el propio organismo público local electoral. Es decir, en el proyecto de presupuesto el Instituto estableció para este rubro la cantidad de \$105'414,685.00 (ciento cinco millones cuatrocientos catorce mil seiscientos ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.), siendo que el Ejecutivo Estatal determinó la cantidad de \$58'671,804.00 (cincuenta y ocho millones seiscientos setenta y un mil ochocientos cuatro pesos 00/100 M.N.), por lo que redujo \$46'742,881.00 (cuarenta y seis millones setecientos cuarenta y dos mil ochocientos ochenta y un pesos 00/100 M.N.), lo que vulnera los principios de autonomía en su funcionamiento e independencia de las decisiones del Instituto Electoral del Estado, porque la determinación del financiamiento público de los partidos políticos para el referido ejercicio fiscal queda a la discrecionalidad y arbitrariedad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos de la entidad; máxime que el Poder Ejecutivo Local tiene como única facultad la de presentar al Congreso de la entidad la iniciativa de la Ley de Presupuesto, con la obligación de incorporar la propuesta que elaboren, entre otros, los órganos constitucionales autónomos.



60. Asimismo, aducen que vulnera el derecho de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Federal ya que, en consecuencia, el Congreso del Estado de Campeche convalidó la violación realizada por el Poder Ejecutivo Local, omitiendo el examen, discusión y votación del presupuesto de egresos realizado por el Instituto Electoral de Campeche, siendo que dicha discusión y aprobación es exclusiva del órgano legislativo local, sin que el Poder Ejecutivo de la entidad cuente con atribuciones para modificarlo, con lo que se busca hacer prevalecer la libre disposición y administración del patrimonio del Instituto Electoral Local, y con ello garantizar la protección y el respeto al derecho humano de todos los ciudadanos de participar en la democracia del Estado.

61. De esta forma, señalan que el dictamen elaborado por las Comisiones de Finanzas y Hacienda Pública y, de Control Presupuestal y Contable del órgano legislativo local, se limitó a transcribir lo expuesto por el Poder Ejecutivo del Estado, en específico en el considerando X, párrafo cuarto, sin que se desprendan los razonamientos sobre las cifras aprobadas y el porqué se utilizó el monto propuesto por dicho Poder Ejecutivo Local.

62. Previamente al estudio de los conceptos de invalidez en comento, se considera necesario hacer las siguientes precisiones.

63. El artículo 41, apartado C,²⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que 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 la propia Norma Fundamental.

²⁶ **Artículo 41 de la Constitución Federal.** "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. ...

"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: ..."



64. Luego, el artículo 116, fracción IV, inciso c),²⁷ de la Constitución Federal ordena que, de conformidad con las bases establecidas en la Constitución General del País y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

65. A su vez, el párrafo quinto de la fracción II del citado numeral 116²⁸ constitucional indica que los organismos con autonomía reconocida en sus Constituciones Locales deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos y que estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados establezcan las disposiciones constitucionales y legales.

66. Por su parte, el artículo 24, fracción VII, párrafos segundo y quinto,²⁹ de la Constitución del Estado de Campeche, establece que la organización de las

²⁷ **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: ..."

²⁸ **Artículo 116 de la Constitución Federal**

"II. ...

"Los Poderes Estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

²⁹ **Artículo 24 de la Constitución de Campeche.** "La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo campechano, que la ejerce por medio del poder público que dimana del mismo pueblo y se instituye para beneficio de éste en los términos que establece esta Constitución.

...



elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y del **organismo público local** denominado Instituto Electoral del Estado de Campeche, en los términos que establece la Constitución Federal, la Constitución de la entidad, las leyes generales y las leyes locales en la materia; siendo éste la autoridad en materia electoral, dotada de **personalidad jurídica y patrimonio propios**, que goza de **autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones**, cuyo desempeño será profesional y, en el ejercicio de sus funciones, se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género.

67. Asimismo, dispone que el patrimonio del Instituto Electoral Local se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen para el cumplimiento de su objeto y las **partidas que anualmente se establezcan en el Presupuesto de Egresos del Estado para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los partidos políticos**.³⁰

68. En esta línea, el numeral 278, fracción XXVI,³¹ de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, indica que el Consejo

"VII. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y del Organismo Público Local denominado 'Instituto Electoral del Estado de Campeche', en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, las leyes generales y las leyes locales en la materia.

"El Instituto Electoral del Estado de Campeche es la autoridad en materia electoral, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las leyes locales correspondientes. Está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Será profesional en su desempeño. En el ejercicio de sus funciones se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género. ...

"El patrimonio del Instituto Electoral del Estado de Campeche se integrará con los bienes muebles e inmuebles que se destinen para el cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se establezcan en el Presupuesto de Egresos del Estado para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los partidos políticos."

³⁰ Lo que reitera el numeral 248, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

³¹ **Artículo 278 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.** "El Consejo General del Instituto Electoral tendrá las siguientes atribuciones: ...

XXVI. Aprobar anualmente el Proyecto de Presupuesto del Instituto que propongan el presidente y la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General y remitirlo directamente, una



General del Instituto Electoral tiene la atribución de aprobar anualmente el proyecto de presupuesto del instituto que propongan el presidente y la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General³² **y remitirlo directamente**, una vez aprobado, **al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su inclusión en el proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado.**

69. De esta forma, el artículo 280, fracción X,³³ de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, faculta a la presidencia del Consejo General para remitir al titular del Poder Ejecutivo Local el proyecto de presupuesto del Instituto Electoral.

70. Por otro lado, en cuanto a las facultades del gobernador atinentes a su participación en el procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto de egresos, el artículo 71, fracción XXXV,³⁴ de la Constitución de Campeche, regula las atribuciones de éste y, entre ellas, la de **presentar anualmente al Congreso del Estado**, para su examen, discusión y aprobación, **las iniciativas de Ley de Ingresos y de Ley de Presupuesto de Egresos de la entidad** para el ejercicio fiscal siguiente.

71. El segundo párrafo de dicha fracción señala que el Ejecutivo Estatal deberá incluir anualmente, dentro de la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos

vez aprobado, al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado; ..."

³² **Artículo 288 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.** "A la Dirección Ejecutiva de Administración, Prerrogativas de Partidos y Agrupaciones Políticas; le corresponde: ...

"III. Formular el anteproyecto anual del Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral; ..."

³³ **Artículo 280.** La Presidencia del Consejo General, tiene las atribuciones siguientes: ...

"X. Remitir al titular del Poder Ejecutivo del Estado el proyecto de presupuesto del Instituto Electoral, aprobado por el Consejo General; ..."

³⁴ **Artículo 71 de la Constitución de Campeche.** "Son atribuciones del gobernador: ...

"XXXV. Presentar anualmente al H. Congreso del Estado, dentro del plazo previsto en el primer párrafo del Artículo 57 bis (sic) de esta Constitución, para su examen, discusión y aprobación, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal siguiente.

"El Ejecutivo Estatal deberá incluir anualmente, dentro de la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo del Estado, las dependencias estatales y las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas de empréstitos y de contratos de asociación público privada, las cuales tendrán la calidad de preferentes; ..."



del Estado, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo del Estado, las dependencias estatales y las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas de empréstitos y de contratos de asociación público privada, las cuales tendrán la calidad de preferentes.

72. Luego, el artículo 28, fracción XX,³⁵ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche señala que corresponde a la Secretaría de Administración y Finanzas integrar el anteproyecto de Presupuesto de Egresos en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

73. Por lo que toca al Congreso de la entidad, los artículos 54, fracción III, inciso b),³⁶ y 54 Bis, párrafos primero y segundo,³⁷ de la Constitución Local

³⁵ **Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche.** "A la Secretaría de Administración y Finanzas le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... "XX. Integrar el programa general del gasto público y el anteproyecto de Presupuesto de Egresos en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; ..."

³⁶ **Artículo 54 de la Constitución de Campeche.** "Son facultades del Congreso: ...

"III. Aprobar en forma anual: ...

"b) La Ley de Presupuesto de Egresos del Estado que someta a su consideración el Gobernador, una vez aprobadas las contribuciones e ingresos a que se refiere el inciso anterior. Asimismo, deberá incluir en dicha ley las erogaciones plurianuales necesarias para cubrir obligaciones derivadas de financiamientos, proyectos de infraestructura y contratos de asociación público privada que se tenga previsto celebrar en el ejercicio o que se hubieren celebrado en ejercicios anteriores; las erogaciones y partidas correspondientes para el pago de financiamientos, proyectos de infraestructura y contratos de asociación público privada deberán incluirse en las subsecuentes leyes de presupuesto de egresos del Estado y éstas tendrán preferencia, conjuntamente con las prestaciones sociales, respecto de otras previsiones de gasto."

³⁷ **Artículo 54 Bis.** El H. Congreso del Estado recibirá a más tardar el 19 de noviembre de cada año las iniciativas de Ley de Ingresos y de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal siguiente y, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, las iniciativas de Ley de Ingresos de los Municipios. Cuando la Gobernadora o el Gobernador del Estado inicie su encargo en la fecha prevista en el Artículo 63 de esta Constitución, deberá entregar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado a más tardar el día 30 de noviembre de ese año, aunque podrá solicitar una prórroga de hasta cinco días naturales para su entrega al H. Congreso. El H. Congreso del Estado deberá examinar, discutir, modificar y en su caso aprobar la Ley de Ingresos y la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado y las leyes de ingresos municipales a más tardar el 20 de diciembre de cada año. Los HH. Ayuntamientos deberán aprobar anualmente sus presupuestos de egresos para el siguiente ejercicio fiscal, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto que someta a su consideración el presidente municipal a más tardar el día 31 de diciembre de cada año, considerando los ingresos autorizados por el H. Congreso del Estado en la Ley de Ingresos Municipal correspondiente.



especifican que **es facultad de éste aprobar** de forma anual la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado que someta a su consideración el gobernador; y que dicho órgano legislativo recibirá a más tardar el diecinueve de noviembre de cada año, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal siguiente, debiendo **examinar, discutir, modificar y, en su caso, aprobar** la Ley de Ingresos y la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado a más tardar el veinte de diciembre de cada año. Al aprobar la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado, el Congreso Local debe verificar que se incluyan y, en caso contrario deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo del Estado, de las dependencias estatales y de las entidades de la administración pública paraestatal derivadas de empréstitos y de contratos de asociación público privada, celebrados o por celebrarse, siendo que las leyes estatales proveerán lo necesario para garantizar la inclusión de dichas partidas en todos los casos.

74. Además, cabe precisar que el artículo 13, último párrafo,³⁸ de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche y sus Municipios, prevé que los proyectos de presupuestos de egresos de las unidades presupuestales³⁹ serán debidamente integrados por la Secretaría en

"Al aprobar el H. Congreso la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado deberá verificar que se incluyan y, en caso contrario deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo del Estado, de las dependencias estatales y de las entidades de la administración pública paraestatal derivadas de empréstitos y de contratos de asociación público privada, celebrados o por celebrarse. Las leyes estatales proveerán lo necesario para garantizar la inclusión de dichas partidas en todos los casos."

³⁸ **Artículo 13 de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche y sus Municipios.** "El gasto total se sustentará en las Leyes de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado, las que se formularán con apoyo en programas que señalen metas y unidades responsables de su ejecución. Ambas se elaborarán por año de calendario, se basarán en costos estimados y se apegarán al Plan Estatal de Desarrollo y a los programas que de él deriven. ...

"Los proyectos de presupuestos de egresos de las unidades presupuestales serán debidamente integrados por la secretaría en un solo documento que conformará la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado, la cual se enviará al H. Congreso del Estado, por conducto del Ejecutivo, para su análisis, discusión y aprobación. Para tales efectos, las unidades presupuestales enviarán sus respectivos proyectos a la secretaría a más tardar el 30 de septiembre del año inmediato anterior al que deban ejercerse."

³⁹ **Artículo 1. ...**

"Para los efectos de esta ley, en singular o plural, se entenderá por: ...



un solo documento que conformará la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado, la cual se enviará al Congreso Local, por conducto del Ejecutivo, para su análisis, discusión y aprobación. Para tales efectos, señala, las unidades presupuestales enviarán sus respectivos proyectos a la secretaría a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior al que deban ejercerse.

75. Ahora, de las constancias que integran la presente acción de inconstitucionalidad se tiene que en la sesión extraordinaria virtual celebrada el treinta de septiembre de dos mil veintidós, fueron aprobados **los Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche** números CG/023/2022, CG/024/2022 y CG/025/2022, por medio de los cuales, respectivamente, se aprobó el **proyecto de Presupuesto de Egresos** correspondiente a las actividades ordinarias del instituto, para el proceso electoral estatal ordinario 2023-2024 y para el financiamiento público de los partidos políticos acreditados ante dicho Consejo General, **todos para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, solicitando la cantidad total de \$266'957,297.00** (doscientos sesenta y seis millones novecientos cincuenta y siete mil doscientos noventa y siete pesos 00/100 M.N.).

76. Cabe señalar que en el referido **Acuerdo CG/023/2022**, relativo a las actividades ordinarias del Instituto Electoral Local, se propone el monto de **\$141'701,274.00** (ciento cuarenta y un millones setecientos un mil doscientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.), con base en los artículos 24, base VII, de la Constitución de Campeche; 278, fracciones XXVI, XXVIII, XXXI y XXXVII, y 288, fracciones I, II, III y XI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado; 1, 4, 13, 18 y 20 de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche y sus Municipios; así como 19, fracciones III, IV y XIX, 38, fracciones I, III, V y XVII, 39, fracción VII, 42, punto 1, fracción IV, y 45, fracción VI, del Reglamento Interior del Instituto Electoral Local, contemplando los gastos de operación de éste en concordancia con las políticas y

"XXXVIII. Unidades presupuestales: Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado, los Poderes Legislativo y Judicial, las personas de derecho público a las que la Constitución Política del Estado de Campeche les otorgue autonomía, así como las universidades y demás instituciones de educación superior del Estado a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Campeche u otras leyes otorguen también autonomía. Así como las dependencias y entidades de las administraciones públicas municipales. ..."



programas del mismo,⁴⁰ conforme a las disposiciones al ejercicio de gasto y a los capítulos del presupuesto, previéndose la posibilidad de realizar ajustes al mismo, cuyo desglose se presenta en los anexos uno, dos y tres, que se integraron al referido acuerdo.

77. Explica que el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto en la sesión extraordinaria de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, aprobó el Acuerdo CG/20/2022, referente a las ponderaciones anuales para efectos del resultado trianual, de la evaluación del desempeño de las y los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional del Sistema OPLE, adscritos al Instituto; y el Acuerdo CG/21/2022, relativo a los Programas para el Otorgamiento de la Titularidad y la Promoción en Rango, en el Nivel del Cargo y Puesto que ocupe el Personal del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Electoral del Estado de Campeche, así como los montos aplicables para la retribución económica por la obtención de los rangos "A", "B" y "C", contenidos en el Programa para el Otorgamiento de la Promoción en Rango. Asimismo, que el trece de septiembre siguiente, la Junta General Ejecutiva del Instituto aprobó, en cumplimiento al artículo 93 de su reglamento interior, los tabuladores y remuneraciones aplicables a todo el personal para el ejercicio fiscal 2023. El anexo uno del referido Acuerdo CG/023/2022 es el siguiente:⁴¹

ANEXO UNO

CAPÍTULO	CONCEPTO	PRESUPUESTO EJERCICIO FISCAL 2023	%
1000	SERVICIOS PERSONALES	59,212,356	41.79
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	4,009,064	2.83
3000	SERVICIOS GENERALES	9,479,854	6.69

⁴⁰ Acuerdo JGE/33/2022 titulado "ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE, POR EL QUE APRUEBA EL PROYECTO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS GENERALES DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023", de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós.

⁴¹ El anexo dos desglosa cada uno de los capítulos mencionados en el anexo uno, y el anexo tres se refiere al tabulador de puestos y sueldos 2023, así como prestaciones al personal.



5000	BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	9,000,000	6.35
9000	ADEFAS	60,000,000	42.34
	SUMA TOTAL	141,701,274	100.00

78. Por lo que hace al **Acuerdo CG/024/2022**, referente al proceso electoral estatal ordinario 2023-2024, determinó un monto de **\$19'841,338.00** (diecinueve millones ochocientos cuarenta y un mil trescientos treinta y ocho pesos 00/100 M.N.), con fundamento en los artículos 242, 243, 244, 247, 248, 249, 250, 253, 254, 255, 257, 272, 277, 278, fracciones XXVI, XXVIII, XXXI y XXXVII, 280, fracciones X y XVII, 282, fracciones I, XV, XXV y XXX, 288, fracciones I, II, III, XI y XII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado; 4, fracciones I, punto 1.1, incisos a) y b), II, punto 2.2, inciso a), y III, inciso a), 5, fracciones, I y XIX, 6, 7, 8, 11, 18, 19, fracciones III, IV y XIX, 37, 38, fracciones V, XVII y XX, 39, fracciones VII y VIII, 42, punto 1, fracción IV, 45, fracción VI, y 48, fracción I, del reglamento interior, cuyo desglose se presenta en los anexos uno, dos y tres, que se integran al acuerdo.

79. En esencia, después de narrar los antecedentes, la función estatal, los órganos centrales y el patrimonio, todos del Instituto Electoral de la entidad, refiere que para el desempeño de sus funciones y fines, éste requiere llevar a cabo una serie de actividades que implican el ejercicio o aplicación de recursos económicos, siendo necesario planear, programar, evaluar y presupuestar la cantidad y forma de distribución de dichos recursos, atendiendo a las necesidades derivadas de las obligaciones establecidas constitucional y legalmente, para la ejecución de actividades relacionadas con el inicio y preparación del proceso electoral estatal ordinario 2023-2024, que conforme a lo establecido en el artículo 345, fracción I, de la citada Ley de Instituciones Local, debe dar inicio a más tardar en el mes de septiembre del año previo en que deban realizarse las elecciones locales, ajustándose para ello a los criterios y objetivos de las políticas y programas generales del mismo.⁴² Destaca, entre las actividades a

⁴² Acuerdo JGE/30/2022 titulado "ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE, POR EL QUE APRUEBA EL ANTEPROYECTO DE



realizar para el inicio y preparación del proceso electoral estatal ordinario 2023-2024, la concerniente a la designación, a más tardar el quince de noviembre del año anterior de la elección, de las y los consejeros electorales municipales y distritales; aclarando que estos últimos son los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, en sus respectivos ámbitos de competencia, son dependientes del Instituto Electoral y funcionan exclusivamente durante el proceso electoral, teniendo como sede la población cabecera de cada Distrito. Luego, que los Consejos Electorales Municipales son los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos ámbitos de competencia, dependientes del Instituto Electoral y funcionarán durante el proceso electoral en los Municipios en cuya demarcación territorial exista más de un Distrito Electoral, y en donde lo determine el Consejo General y se instalarán en la cabecera del Municipio respectivo, conforme a lo dispuesto en los artículos 278, fracción VI, 291, 307 y 345, fracción I, de la referida Ley de Instituciones.

80. Que, dentro de las actividades de preparación de dicho proceso electoral, será necesaria la implementación de los sistemas y programas siguientes: Sistema de Registro de candidaturas de partidos políticos, coaliciones e independientes; Sistema de información de consejeras y consejeros electorales distritales y municipales; Sistema de seguimiento para las actividades de organización de los Consejos Electorales; Sistema de notificaciones electorales; Sistema de notificaciones electorales del Consejo General y el proceso para la selección y designación de consejeras y consejeros distritales y municipales, así como, el desarrollo e implementación de las aplicaciones de preregistro de candidaturas, recepción a nivel órgano y candidaturas independientes, por lo que, señaló, la necesidad de contar con la cantidad de personas suficientes para realizar las actividades propias al inicio y preparación del proceso electoral estatal ordinario 2023-2024. Del anexo uno, se advierte el desglose de las cifras:⁴³

*POLÍTICAS Y PROGRAMAS GENERALES DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO 2023.**

⁴³ El anexo dos desglosa cada uno de los capítulos mencionados en el anexo uno, y el anexo tres indica sueldos de ciertos servidores públicos.



**GASTOS PREPARATORIOS PARA EL
PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO 2023-2024
ANEXO UNO**

CAPÍTULO	CONCEPTO	PRESUPUESTO EJERCICIO FISCAL 2023	%
1000	SERVICIOS PERSONALES	8,578,022	43.23
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	3,063,000	15.44
3000	SERVICIOS GENERALES	7,549,716	38.05
5000	BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	650,600	3.28
	SUMA TOTAL	19,841,338	100.00

81. Luego, en el **Acuerdo CG/025/2022**, relativo al financiamiento público de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto, propuso la cantidad de **\$105'414,685.00** (ciento cinco millones cuatrocientos catorce mil seiscientos ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.), tomando en consideración las obligaciones legales acorde con lo dispuesto por los artículos 24, bases II y VII, de la Constitución Local; 61, fracción IV, 95, fracción II, 97, 98, 99, 100, 278, fracciones XXVI, XXVIII, XXXI y XXXVII, 288, fracciones I, II, III, VIII y XI, de la Ley de Instituciones de la entidad; y 1, 4, 13, 18 y 20 de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche y sus Municipios, así como 19, fracciones III, IV y XIX, 38 fracciones I, III, V y XVII, 39, fracciones, VII y VIII, 42, punto 1, fracción IV, 45, fracción VI, y 48, fracción I, del reglamento interior del instituto.

82. Refiere, en síntesis, que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y, como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible el acceso de ésta al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, teniendo para ello el derecho a disfrutar de las prerrogativas y a recibir el



financiamiento público que, de manera equitativa, les corresponda para el desarrollo, entre otras, de sus actividades ordinarias permanentes, actividades específicas como entidades de interés público, actividades de representación política ante el Consejo General del Instituto Electoral de Campeche, un apoyo para el sostenimiento de una oficina y, durante un proceso electoral estatal ordinario, tienen derecho a recibir financiamiento público para gastos de campaña; siendo que dicho financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento. Del anexo dos se advierte el desglose de las cantidades siguientes:⁴⁴

ANEXO DOS
INTEGRACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO
A PARTIDOS POLÍTICOS

PADRÓN ELECTORAL AL 31 DE JULIO DE 2022:		672,958	
SALARIO MÍNIMO GENERAL DEL AÑO 2022:	\$172.87		
65 % DEL SALARIO MÍNIMO GENERAL	65%	112.37	
FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS:			\$75,620,290

PARTIDOS POLÍTICOS QUE CONSERVARON SU REGISTRO	4
PARTIDOS POLÍTICOS SIN REPRESENTACIÓN ANTE EL CONGRESO	3
PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES PROYECTADOS DE NUEVA CREACIÓN	4

⁴⁴ El anexo uno refiere al capítulo y total de este financiamiento, y el anexo tres a las transferencias para efectuar a cada uno de los partidos políticos.



PARTIDA	CONCEPTO	IMPORTE
4410-1	<p><u>FINANCIAMIENTO ACTIV. ORDINARIAS PERMANENTES 30 %</u></p> <p>Que se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos que hayan conservado su registro después de la última elección de diputados locales (4 partidos).</p> <p>Art. 99, Fr. I inciso a), de la LIPEEC</p>	\$22,686,087
4410-2	<p><u>FINANCIAMIENTO ACTIV. ORDINARIAS PERMANENTES 70 %</u></p> <p>Se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal emitida que hubiesen obtenido en la indicada elección de diputado (4 partidos)</p> <p>Art. 99, Fr. I, inciso a), de la LIPEEC</p> <p><u>PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVA CREACIÓN O SIN REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO</u></p> <p>2 % Del total de las actividades ordinarias a cada Partido Financiamiento para Actividades Ordinarias \$75,620,290</p> <p>El 2 % del Financiamiento para Actividades Ordinarias \$1,512,406</p> <p>Total de Partidos Políticos sin representación en el Congreso Local 3</p> <p>2 % de actividades Ordinarias Segundo Semestre 756,203</p> <p>Total de Partidos Políticos de Nueva Creación 4</p> <p>Total del Financiamiento para Activ. Ord. de Partidos sin representación en el Congreso Local: \$4,537,217</p> <p>Previsión presupuestal para el otorgamiento de financiamiento público a Partidos Políticos Locales de Nueva Creación (Proyectados 4 Partidos a razón del 2 % del Financiamiento para Actividades Ordinarias considerando 6 meses del ejercicio 2023) \$3,024,812</p>	\$52,934,204
		\$7,562,029



4410-6	<p><u>FINANCIAMIENTO ACTIV. ESPECÍFICAS 3 % DE ACTIVIDADES ORDINARIAS</u></p> <p>Distribuido el treinta por ciento de la cantidad total que resulte se les entregará en forma igualitaria a los partidos políticos que hayan conservado su registro después de la última elección de diputados locales.</p> <p>Partidos Políticos sin representación en el Congreso del Estado Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.</p> <p>3 % del Total de las Actividades Ordinarias \$2,268,609</p> <p>30 % de \$2,268,608.71 a Distribuir de forma igualitaria \$680,583</p> <p>Art. 99, Fr. III, inciso a) y 100, Fr. II, de la LIPEEC</p>	\$680,583
4410-7	<p><u>FINANCIAMIENTO ACTIV. ESPECÍFICAS 3 % DE ACTIVIDADES ORDINARIAS</u></p> <p>70 % se distribuirá a los Partidos que hayan conservado su registro, según el porcentaje de la votación estatal emitida que hubiesen obtenido en la elección última elección de diputados locales.</p> <p>Partidos Políticos sin representación en el Congreso del Estado Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.</p> <p>3 % del Total de las Actividades Ordinarias \$2,268,609</p> <p>70 % de \$2,268,608.71 a Distribuir de forma igualitaria \$1,588,026</p> <p>Art. 99, Fr. III, inciso a) y 100, Fr. II, de la LIPEEC</p>	\$1,588,026



4410-9	<p><u>APOYO PARA EL SOSTENIMIENTO DE UNA OFICINA</u></p> <p>12 % del monto total del financiamiento asignado para actividades ordinarias permanentes del año de que se trate.</p> <p>Total de Financiamiento para Actividades Ordinarias de Partidos que conservaron su registro: \$75,620,290</p> <p>Total de Financiamiento para Actividades Ordinarias de Partidos sin representación en el Congreso: \$7,562,029</p> <p>Monto total del financiamiento asignado para Actividades Ordinarias para el año 2023: \$83,182,319</p> <p>El 12 % del total del Financiamiento para Actividades Ordinarias \$9,618,901</p> <p>La parte que le corresponda respecto del 12 %</p> <p>Art. 99, Fr. IV, de la LIPEEC</p>	\$9,981,878
4410-10	<p><u>ACTIVIDADES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL IEEC.</u></p> <p>12 % del monto total del financiamiento asignado para actividades ordinarias permanentes del año de que se trate.</p> <p>Total de Financiamiento para Actividades Ordinarias de Partidos que conservaron su registro: \$75,620,290</p> <p>Total de Financiamiento para Actividades Ordinarias de Partidos sin representación en el Congreso: \$7,562,029</p> <p>Monto total del financiamiento asignado para Actividades Ordinarias para el año 2023: \$83,182,319</p> <p>El 12 % del total del Financiamiento para Actividades Ordinarias \$9,618,901</p> <p>La parte que le corresponda respecto del 12 %</p> <p>Art. 99, Fr. V, de la LIPEEC</p>	\$9,981,878
	<p>TOTAL DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS POLÍTICOS:</p>	\$105,414,685



83. De este modo, y como se indicó en líneas precedentes, en el **proyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés**, estableció la cantidad total de **\$266'957,297.00** (doscientos sesenta y seis millones novecientos cincuenta y siete mil doscientos noventa y siete pesos 00/100 M.N.), conforme al desglose aludido de los Acuerdos Números CG/023/2022, CG/024/2022 y CG/025/2022, cuyo monto se resume en la siguiente tabla:

Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2023		
Acuerdo CG/023/2022	Actividades ordinarias del Instituto Electoral del Estado de Campeche.	\$141'701,274.00
Acuerdo CG/024/2022	Proceso electoral estatal ordinario 2023-2024.	\$19'841,338.00
Acuerdo CG/025/2022	Financiamiento público de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche.	\$105'414,685.00
Total		\$266'957,297.00

84. Ahora bien, en la **iniciativa** de decreto que contiene la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, **que el Poder Ejecutivo de la entidad presentó ante el Congreso del Estado**, en su artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, en el rubro de las erogaciones del Instituto Electoral de Campeche, incluyó una cifra distinta a la del anteproyecto que éste presentó, esto es, contiene un importe de \$167'910,347.00 (ciento sesenta y siete millones novecientos diez mil trescientos cuarenta y siete pesos 00/100 M.N.), según el cuadro que se reproduce a continuación:

Operación ordinaria del instituto	\$63'783,745.00
Saneamiento financiero	\$25'613,460.00
Proceso electoral	\$19'841,338.00
Financiamiento de partidos políticos	\$58'671,804.00
Total	\$167'910,347.00



85. Cabe precisar que en dicha iniciativa no se hace señalamiento alguno específico para el Instituto Electoral del Estado de Campeche. Esto es, si bien existe una exposición de motivos referente a la congruencia en los criterios generales de política económica: 4. Entorno macroeconómico (panorama internacional, crecimiento económico de Estados Unidos, producción industrial de EE.UU., e inflación de EE.UU.), 5. Economía mexicana, 9. Mercado laboral, 10. Inflación, 11. Sector monetario y financiero, 12. Mercado petrolero, 13. Sector externo, 14. Balance de riesgos, 15. Entorno económico estatal, así como una metodología de proyección de los ejercicios dos mil veinticuatro a dos mil veintiocho, objetivos generales de las misiones, clasificación funcional del gasto (finalidades), gobierno, desarrollo social y económico, y otras no clasificadas en funciones anteriores; lo cierto es que **no existe referencia alguna a la cifra modificada por el Ejecutivo Local respecto del presupuesto de egresos del citado instituto**.

86. Finalmente, en el Decreto Número 162, mediante el cual se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, se lee el presupuesto autorizado siguiente:

"Artículo 2. El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto de Egresos, importa la cantidad de **\$24'826,718,921** y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023.

"Las previsiones de gasto para el Poder Legislativo, Poder Judicial, Instituto Electoral del Estado de Campeche, Secretaría de Medio Ambiente Biodiversidad, Cambio Climático y Energía, Secretaría de Educación, Gasto de Comunicación Social, Organismos Descentralizados y reservas en servicios personales en diversos sectores, son las siguientes: ...

"• Instituto Electoral del Estado de Campeche la cantidad de **\$167'910,347** conformado por **\$63'783,745** para la operación ordinaria del Instituto, **\$25'613,460** para Saneamiento Financiero y **\$19'841,338** para el Proceso Electoral, asimismo para el financiamiento de partidos políticos un total de **\$58'671,804** mismos que será distribuido en términos de lo dispuesto en la Ley



de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche y lo ordenado en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, así como en el Decreto Número 55 de la LXII Legislatura del Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 10 de junio de 2016. ..."

87. Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno estima que los conceptos de invalidez precisados con anterioridad resultan **fundados**, ya que de las documentales referidas se acredita que, en efecto, el Poder Ejecutivo de Campeche, **sin contar con facultades para ello**, modificó el proyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, siendo que este último, con base en las facultades que le otorgan los artículos 116, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal, 24, fracción VII, de la Constitución Local, así como 278, fracción XXVI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, solicitó como presupuesto de egresos la cantidad de \$266'957,297.00 (doscientos sesenta y seis millones novecientos cincuenta y siete mil doscientos noventa y siete pesos 00/100 M.N.); sin embargo, en la iniciativa para expedir la Ley de Presupuesto de Egresos que el Poder Ejecutivo local envió al Congreso de la entidad, incluyó una cifra distinta, la de \$167'910,347.00 (ciento sesenta y siete millones novecientos diez mil trescientos cuarenta y siete pesos 00/100 M.N.), de donde es evidente que el Poder Ejecutivo de Campeche llevó a cabo un acto carente de sustento normativo.

88. En efecto, dentro de la normativa que rige el procedimiento para la aprobación de la Ley de Presupuesto de Egresos en el Estado de Campeche, se tiene que el Poder Ejecutivo de la entidad tiene como única facultad la de presentar al Congreso Local la iniciativa de esa ley, la cual debe incluir no solamente la propuesta del propio Ejecutivo Local, sino que tiene la obligación **de incorporar** aquella **que deben elaborar los distintos entes estatales, entre ellos los órganos constitucionales autónomos**, como en el caso del Instituto Electoral del Estado, quien tiene la facultad de elaborar anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos y remitirlo directamente al titular del Poder Ejecutivo **para su inclusión en el proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos de la entidad**.



89. Así, de la normativa descrita no se desprende atribución alguna del Poder Ejecutivo Estatal para introducir modificaciones a la propuesta del Instituto Electoral de Campeche, de ahí que se esté ante un acto carente de fundamento que provocó no sólo violación al principio de legalidad, sino también al de autonomía presupuestal que se reconoce para los órganos constitucionales autónomos.

90. Sobre el particular, este Tribunal Pleno ha reconocido que los órganos constitucionales autónomos deben contar con independencia financiera y funcional, tal como se advierte de la jurisprudencia P./J. 20/2007, que a continuación se reproduce:

"ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; **c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;** y d) Deben atender funciones primarias u



originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad."⁴⁵

91. Esto es, la actuación que se denuncia respecto del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche es inconstitucional, porque sin fundamento alguno modificó el proyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral de la entidad, cuando este órgano por su naturaleza tiene la facultad de elaborar ese anteproyecto, para que sea éste el que tome en cuenta el Poder Legislativo Local; sin embargo, a pesar de que la intervención del Ejecutivo del Estado se debe limitar a ser el conducto por el cual se haga llegar al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos, su conducta no se construyó a eso, sino que alteró el monto solicitado por el instituto, lo que viola el principio de legalidad porque no existe norma que le permita ejecutar actos como el denunciado; resultando aplicable la jurisprudencia P./J. 50/2000, de rubro y texto siguientes:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: **a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada;** y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente,

⁴⁵ P./J. 20/2007, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, registro digital: 172456, página 1647.



que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.⁴⁶

92. De esta forma, el Poder Ejecutivo del Estado vulnera también el principio de autonomía presupuestal del Instituto Electoral Local que defienden los accionantes, ya que de la simple lectura del artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, se acredita que la cifra en que se basó el Poder Legislativo Local para la discusión y aprobación de dicha ley, en lo que toca al segmento que nos ocupa fue, precisamente, la que se incluyó en la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley de Presupuesto de Egresos de la entidad, correspondiente al referido ejercicio fiscal, es decir, la de \$167'910,347.00 (ciento sesenta y siete millones novecientos diez mil trescientos cuarenta y siete pesos 00/100 M.N.), lo que finalmente impactó en la suma aprobada, que incluso es exactamente la misma, como se refleja a continuación.

<p>Iniciativa para expedir la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche, correspondiente al ejercicio fiscal 2023, promovida por la titular del Ejecutivo del Estado.</p>	<p>Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023.</p>
<p>"Artículo 2. El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto de Egresos, importa la cantidad de \$24'826,718,921 y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023.</p> <p>"Las previsiones de gasto para el Poder Legislativo, Poder Judicial, Instituto Electoral del Estado de Campeche, Secretaría de Medio Ambiente Biodiversidad, Cam-</p>	<p>"Artículo 2. El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto de Egresos, importa la cantidad de \$24'826,718,921 y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023.</p> <p>"Las previsiones de gasto para el Poder Legislativo, Poder Judicial, Instituto Electoral del Estado de Campeche, Secretaría de Medio Ambiente Biodiversidad,</p>

⁴⁶ **P.J. 50/2000**, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, registro digital: 192076, página 813.



bio Climático y Energía, Secretaría de Educación, gasto de Comunicación Social, Organismos Descentralizados y reservas en servicios personales en diversos sectores, son las siguientes: ...

"• **Instituto Electoral del Estado de Campeche** la cantidad de **\$167'910,347** conformado por **\$63'783,745** para la operación ordinaria del instituto, **\$25'613,460** para Saneamiento Financiero y **\$19'841,338** para el Proceso Electoral, asimismo para el financiamiento de Partidos Políticos un total de **\$58'671,804** mismos que será distribuido en términos de lo dispuesto en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche."

Cambio Climático y Energía, Secretaría de Educación, gasto de Comunicación Social, Organismos Descentralizados y reservas en servicios personales en diversos sectores, son las siguientes: ...

"• **Instituto Electoral del Estado de Campeche** la cantidad de **\$167'910,347** conformado por **\$63'783,745** para la operación ordinaria del instituto, **\$25'613,460** para Saneamiento Financiero y **\$19'841,338** para el Proceso Electoral, asimismo para el financiamiento de Partidos Políticos un total de **\$58'671,804** mismos que será distribuido en términos de lo dispuesto en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche y lo ordenado en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, así como en el Decreto Número 55 de la LXII Legislatura del Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 10 de junio de 2016."

93. No se desconoce que a través del oficio SAFIN03/OT/PF/0802/2022, signado por el Secretario de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, recibido en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral de la entidad el dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, se haya solicitado a la consejera presidenta del Consejo General del citado instituto, la corrección del cálculo del financiamiento público a partidos políticos con base en Unidades de Medida y Actualización, al considerar que dicho cálculo se realizó por el instituto tomando como base los salarios mínimos.

94. Sin embargo, como se señaló, en términos de los artículos 71, fracción XXXV, de la Constitución de Campeche, y 28, fracción XX, de la Ley Orgánica



de la Administración Pública del Estado, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Administración y Finanzas Local, tiene como única facultad la de presentar anualmente al Congreso Estatal la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos de la entidad, integrando o incluyendo los anteproyectos que deben elaborar los órganos constitucionales autónomos, como en el caso del Instituto Electoral del Estado; de manera que carece de facultades para revisar dicho presupuesto e incluso realizar requerimientos como el señalado. Máxime que este Tribunal Pleno advierte que dicho Poder Ejecutivo de Campeche no sólo alteró la cantidad propuesta en el rubro de financiamiento público de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto, sino también el referente a las actividades ordinarias de éste, incorporando, además, el rubro de saneamiento financiero, como se muestra a continuación:

Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2023, del Instituto Electoral del Estado de Campeche	Iniciativa para expedir la Ley de Ingresos del Estado de Campeche, correspondiente al ejercicio fiscal 2023
Actividades ordinarias del instituto \$141'701,274.00	Operación ordinaria del instituto \$63'783,745.00
Proceso electoral estatal ordinario 2023-2024 \$19'841,338.00	Proceso electoral \$19'841,338.00
-----	Saneamiento financiero \$25'613,460.00
Financiamiento público de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche \$105'414,685.00	Financiamiento de partidos políticos \$58'671,804.00
Total \$266'957,297.00	Total \$167'910,347.00

95. Además, a dicha solicitud recayó el Acuerdo CG/027/2022 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el que se dio respuesta al oficio



SAFIN03/OT/PF/0802/2022 de quince de noviembre de dos mil veintidós,⁴⁷ aprobado en la sesión extraordinaria virtual celebrada el dieciocho de noviembre de dicho año, que establece, en lo que interesa lo siguiente:

"DÉCIMA CUARTA. Pronunciamiento. Es importante señalar que, mediante la aprobación por unanimidad del Acuerdo CG/025/2022, intitulado 'ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE, POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACREDITADOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023', se atendió en estricto cumplimiento a lo señalado en los artículos 99 y 100 relativos al cálculo del financiamiento público de las actividades, estructuras, sueldos y salarios correspondientes a los partidos políticos registrados ante el Consejo General del IEEC y 278 fracciones XXVI y XXXVII de la Ley de Instituciones y 5 fracción XIX del Reglamento Interior del IEEC, que a la letra dicen:

"Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche

"Artículo 99. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley de Instituciones, conforme a las disposiciones siguientes:

"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"a) El Consejo General, en el caso de los partidos políticos, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento **del salario mínimo diario vigente**

⁴⁷ Remitido el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, al secretario de Administración y Finanzas del Estado de Campeche, a través del oficio número PCG/0704/2022, signado por la presidenta del Consejo General del Instituto Electoral de la entidad.



para el Estado. El resultado de la operación anteriormente señalada constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la forma siguiente: El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se les entregará en forma igualitaria a los partidos políticos que hayan conservado su registro después de la última elección de diputaciones locales y el setenta por ciento se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal emitida que hubiesen obtenido en la indicada elección de diputación; ...

"Asimismo, dicho acuerdo se aprobó en observancia a la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche y sus Municipios, que en los artículos 1, fracción XXXI, 13, 16, y 19, señala lo siguiente: ...

"Por lo anterior, puede señalarse que el Consejo General del IEEC, atendió a la normatividad vigente en materia de financiamiento, tales como la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en observancia a lo establecido en la Constitución Política del Estado de Campeche, la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche y sus Municipios y la Ley General de Partidos Políticos, como ha quedado señalado en párrafos anteriores. ...

"En este sentido, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG/025/2022 por unanimidad, de conformidad con la Ley de Instituciones y la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche y sus Municipios, y fue remitido a la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado correspondiente al ejercicio fiscal 2023. Lo anterior, en observancia al artículo 116, norma IV, inciso g), de la Constitución Federal, toda vez que la Ley de Instituciones establece que los partidos políticos tienen derecho al financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes. Lo anterior, en respuesta al oficio SAFIN03/OT/PF/0802/2022 signado por el secretario de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche. ..."

96. No pasa inadvertido que, en su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche indica que todo aquel anteproyecto que sea presentado ante el



órgano técnico especializado en el manejo de la hacienda pública estatal, puede y debe ser modificado, en aras de ajustarse a las bases y criterios establecidos en los artículos 1, 5, 6 y 18 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios,⁴⁸ y en los numerales 1 y 61, fracción II, de la Ley

⁴⁸ **Artículo 1 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.**

"La presente ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los Municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Las entidades federativas, los Municipios y sus entes públicos se sujetarán a las disposiciones establecidas en la presente ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

"Adicionalmente, los entes públicos de las entidades federativas y los Municipios cumplirán, respectivamente, lo dispuesto en los capítulos I y II del título segundo de esta ley, de conformidad con la normatividad contable aplicable."

Artículo 5 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

"Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de las entidades federativas se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales de desarrollo y los programas derivados de los mismos, e incluirán cuando menos lo siguiente:

"I. Objetivos anuales, estrategias y metas;

"II. Proyecciones de finanzas públicas, considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica.

"Las proyecciones se realizarán con base en los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable y abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se reavisarán y, en su caso, se adecuarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;

"III. Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de Deuda Contingente, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos;

"IV. Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión, de acuerdo con los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable para este fin; y,

"V. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada tres años. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

"Las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de las entidades federativas deberán ser congruentes con los criterios generales de política económica y las estimaciones de las participaciones y Transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

"En los casos en que las entidades federativas aprueben sus Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos, después de la publicación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto



de Egresos de la Federación, las estimaciones de participaciones y transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

"Para aquellas Transferencias federales etiquetadas, cuya distribución por entidad federativa no se encuentre disponible en el Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades federativas podrán realizar una estimación con base en los Criterios Generales de Política Económica, el monto nacional y la distribución realizada en ejercicios fiscales anteriores."

"Artículo 6. El gasto total propuesto por el Ejecutivo de la entidad federativa en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Legislatura Local y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un Balance presupuestario sostenible.

"Las entidades federativas deberán generar balances presupuestarios sostenibles. Se cumple con esta premisa, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. Igualmente, el balance presupuestario de recursos disponibles es sostenible, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. El financiamiento neto que, en su caso se contrate por parte de la entidad federativa y se utilice para el cálculo del balance presupuestario de recursos disponibles sostenible, deberá estar dentro del techo de financiamiento neto que resulte de la aplicación del Sistema de Alertas, de acuerdo con el artículo 46 de esta ley.

"Debido a razones excepcionales, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un balance presupuestario de recursos disponibles negativo. En estos casos, el Ejecutivo de la entidad federativa, deberá dar cuenta a la Legislatura Local de los siguientes aspectos:

"I. Las razones excepcionales que justifican el balance presupuestario de recursos disponibles negativo, conforme a lo dispuesto en el siguiente artículo;

"II. Las fuentes de recursos necesarias y el monto específico para cubrir el balance presupuestario de recursos disponibles negativo, y

"III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho balance presupuestario de recursos disponibles negativo sea eliminado y se restablezca el balance presupuestario de recursos disponibles sostenible.

"El Ejecutivo de la entidad federativa, a través de la secretaría de finanzas o su equivalente, reportará en informes trimestrales y en la cuenta pública que entregue a la Legislatura local y a través de su página oficial de *Internet*, el avance de las acciones, hasta tanto se recupere el presupuesto sostenible de recursos disponibles.

"En caso de que la Legislatura Local modifique la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de tal manera que genere un balance presupuestario de recursos disponibles negativo, deberá motivar su decisión sujetándose a las fracciones I y II de este artículo. A partir de la aprobación del balance presupuestario de recursos disponibles negativo a que se refiere este párrafo, el Ejecutivo de la entidad federativa deberá dar cumplimiento a lo previsto en la fracción III y el párrafo anterior de este artículo."

Artículo 18 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

"Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de los Municipios se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales y municipales de desarrollo y los programas derivados de los mismos; e incluirán cuando menos objetivos anuales, estrategias y metas.

"Las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de los Municipios deberán ser congruentes con los Criterios Generales de Política Económica y las estimaciones de las participaciones y Tran-



General de Contabilidad Gubernamental; **sin embargo, de dichos numerales no se desprende lo aludido por dicho Poder.**

97. Esto, ya que los referidos artículos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en esencia, establecen que ésta es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a los Estados de la República y los Municipios, así como a sus respectivos entes públicos,⁴⁹ para un manejo sostenible de sus finanzas públicas, siendo que éstos se sujetarán a las disposiciones establecidas en la dicha ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía,

ferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como aquellas transferencias de la Entidad Federativa correspondiente.

"Los Municipios, en adición a lo previsto en los párrafos anteriores, deberán incluir en las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos:

"I. Proyecciones de finanzas públicas, considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica.

"Las proyecciones se realizarán con base en los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable y abarcarán un periodo de tres años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán y, en su caso, se adecuarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;

"II. Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de Deuda Contingente, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos;

"III. Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los tres últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión, de acuerdo con los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable para este fin; y,

"IV. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada cuatro años. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

"Las proyecciones y resultados a que se refieren las fracciones I y III, respectivamente, comprenderán sólo un año para el caso de los Municipios con una población menor a 200,000 habitantes, de acuerdo con el último censo o conteo de población que publique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dichos Municipios contarán con el apoyo técnico de la secretaría de finanzas o su equivalente del Estado para cumplir lo previsto en este artículo."

⁴⁹ **Artículo 2.** Para efectos de esta ley, en singular o plural, se entenderá por: ...

"IX. Entes Públicos: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos de las entidades federativas; los Municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las entidades federativas y los Municipios, así como cualquier otro ente sobre el que las entidades federativas y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones. En el caso de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo incluye adicionalmente a sus alcaldías; ..."



racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Asimismo, prevén que las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de las entidades federativas se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño, previendo para el efecto cinco fracciones que contienen los requisitos mínimos que deberán incluir; que el gasto total propuesto por el Ejecutivo de la entidad federativa en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquel que apruebe la Legislatura Local y el que se ejerza en el año fiscal, deberán contribuir a un balance presupuestario sostenible, estableciendo los supuestos de cuando se cumple con éste y advirtiendo que, por razones excepcionales, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un balance presupuestario de recursos disponibles negativo, en cuyo caso, el Ejecutivo de la entidad deberá dar cuenta a la Legislatura Local de ciertos aspectos que ahí se disponen; y prevé la regulación y lo que deberán incluir las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de los Municipios.

98. Por su parte, los artículos 1 y 61, fracción II, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental,⁵⁰ señalan que ésta es de orden público y tiene como

⁵⁰ **Artículo 1 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.** "La presente ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

"La presente ley es de observancia obligatoria para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal; los Ayuntamientos de los Municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales."

"Artículo 61. Además de la información prevista en las respectivas leyes en materia financiera, fiscal y presupuestaria y la información señalada en los artículos 46 a 48 de esta ley, la Federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, apartados específicos con la información siguiente: ...

"II. Presupuestos de Egresos:

"a) Las prioridades de gasto, los programas y proyectos, así como la distribución del presupuesto, detallando el gasto en servicios personales, incluyendo el analítico de plazas y desglosando todas



objeto establecer los criterios generales que registrarán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, siendo de observancia obligatoria para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los Estados y la Ciudad de México, los Ayuntamientos de los Municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los **órganos autónomos** federales y **estatales**; y que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, incluirán en sus respectivos presupuestos de egresos apartados específicos con cierta información.

99. De esta forma, de los preceptos referidos **no se advierte** que alguno disponga la facultad del Poder Ejecutivo de Campeche para modificar el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de un órgano constitucional autónomo local, como es el Instituto Electoral de la entidad; sino prevén la obligación directa a las entidades federativas, los Municipios y sus entes públicos (entre los que se encuentran los **organismos autónomos de las entidades federativas**) para observar los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera, de la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera, así como las reglas y apartados específicos de elaboración de los Presupuestos de Egresos.

las remuneraciones; las contrataciones de servicios por honorarios y, en su caso, previsiones para personal eventual; pensiones; gastos de operación, incluyendo gasto en comunicación social; gasto de inversión; así como gasto correspondiente a compromisos plurianuales, proyectos de asociaciones público privadas y proyectos de prestación de servicios, entre otros;

"b) El listado de programas así como sus indicadores estratégicos y de gestión aprobados, y

"c) La aplicación de los recursos conforme a las clasificaciones administrativa, funcional, programática, económica y, en su caso, geográfica y sus interrelaciones que faciliten el análisis para valorar la eficiencia y eficacia en el uso y destino de los recursos y sus resultados.

"En el proceso de integración de la información financiera para la elaboración de los presupuestos se deberán incorporar los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño, establecidos en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El consejo establecerá las normas, metodologías, clasificadores y los formatos, con la estructura y contenido de la información, para armonizar la elaboración y presentación de los documentos señalados en este artículo para cumplir con las obligaciones de información previstas en esta ley."



100. Tampoco pasa inadvertido que es el Congreso de la entidad quien tiene la facultad exclusiva de aprobar de forma anual la ley que contenga el Presupuesto de Egresos del Estado; es a quien toca llevar a cabo la valoración definitiva de los recursos que quedarán plasmados en el presupuesto que apruebe. Sin embargo, en el caso, **la valoración del Poder Legislativo de Campeche partió de una base errónea porque atendió a la cantidad incluida por el Ejecutivo Local y no a aquella que el Instituto Electoral Estatal propuso en su proyecto de Presupuesto de Egresos.** De ahí la vulneración al principio de autonomía presupuestal, ya que sin desconocer que el órgano legislativo de la entidad puede introducir reducciones y reasignaciones a la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado, aquí lo que se demuestra es que partió de una cifra que ya reducía lo solicitado, pero también se evidencia que no existe dentro del procedimiento legislativo consideración alguna de **por qué se basó en el monto incorporado por el Ejecutivo de Campeche y no en el que propuso el Instituto Electoral.**

101. Cabe hacer notar que en el dictamen elaborado por las Comisiones de Finanzas y Hacienda Pública y, de Control Presupuestal y Contable se señaló que la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés se apega a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y en el numeral 19 de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche y sus Municipios, entre otros; sin embargo, no se advierte explicación alguna de **por qué se utilizó la cifra** que por concepto de presupuesto introdujo el Poder Ejecutivo Local para el Instituto Electoral de la entidad, sin tomar en cuenta el anteproyecto elaborado por dicho instituto. Prueba de ello es el considerando X, párrafo cuarto, que se reproduce a continuación:

"... Así como los programas y actividades que operan los Órganos Autónomos como: Instituto Electoral del Estado de Campeche con recursos para el financiamiento público de los partidos y agrupaciones políticas, y las actividades generales del proceso pre-electoral conforme a la disponibilidad financiera y presupuestaria, cuyos recursos serán asignados y distribuidos de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, observando lo ordenado en el artículo tercero transitorio



del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, y el correspondiente Decreto número 55 de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de fecha 19 de mayo de 2016, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 10 de junio de 2016, que disponen que todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes tanto federales como estatales, así como en cualquier disposición jurídica, reglamentaria o administrativa que emane de ellas, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización; la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche con la capacitación y difusión de los derechos humanos; la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAIPEC) con diversas actividades tales como capacitación en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales y el soporte técnico y asesorías del funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia; el Tribunal Electoral del Estado de Campeche como autoridad jurisdiccional local especializada en materia electoral; el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche con la impartición de justicia en materia contencioso-administrativa y en materia de responsabilidades de servidores públicos y anticorrupción; finalmente la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Campeche que desarrolla mandamientos ministeriales necesarios para continuar con el proceso de investigación de los delitos por hechos de corrupción, servicios periciales en materia de corrupción en auxilio a las investigaciones, colaboraciones institucionales y servicios administrativos." [El subrayado es propio].

102. Si bien dichas comisiones refirieron que los recursos para el financiamiento público de los partidos políticos serían asignados y distribuidos observando lo ordenado en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de desindexación del salario mínimo, y el Decreto Número 55 del Congreso del Estado, que disponen que todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes tanto federales como estatales, así como en cualquier disposición jurídica, reglamentaria



o administrativa que emane de ellas, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización; **lo cierto es que nada dicen respecto de la cantidad propuesta por el Instituto Electoral de Campeche**, máxime que, como se dijo en líneas anteriores, el Poder Ejecutivo de Campeche no sólo alteró la cantidad propuesta en el rubro de financiamiento público de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto, sino también el referente a las actividades ordinarias de éste, incorporando, además, el rubro de saneamiento financiero, lo que produjo una cantidad total, diametralmente diferente a la propuesta por el citado Instituto Electoral Local en su proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

103. Asimismo, cabe señalar que en la sesión ordinaria del Congreso del Estado de dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, al discutirse la reserva presentada para modificar el artículo 2 de la Ley de Presupuesto de Egresos de la entidad, se expresó, en esencia, lo siguiente:

"... Dip. Ramón Cuauhtémoc Santini Cobos (PRI): ...

"Toda esta remembranza la abordo para que tengamos siempre presente que quienes estamos hoy aquí, hemos llegado gracias a los mecanismos de elección que las leyes e instituciones electorales nos han brindado.

"A pesar de ser el encargado de llevar a cabo todas las tareas de promoción, preparación y organización de las elecciones en nuestro estado, el dictamen de ley de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2023 que estamos discutiendo, presenta una disminución de los recursos destinados al instituto electoral del Estado de Campeche, por la cantidad total de 99,046,950 pesos con respecto al monto autorizado por su consejo electoral.

"Este dictamen destina un monto distinto al aprobado por el consejo general del instituto electoral del Estado de Campeche y viola la determinación de su presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2023, al proponerse una disminución de 52 millones, 304 mil 69 pesos en sus gastos de operación y disminuye, además, el rubro de financiamiento público de los partidos políticos por la cantidad de cuarenta y seis millones setecientos cuarenta y dos mil ochocientos ochenta y un pesos, contraviniendo nuestra ley electoral vigente.



"Por ello, los recortes presupuestales que se realicen al instituto electoral del Estado de Campeche pueden implicar un grado de intromisión ilegal en su autonomía, es posible merme generalizada en su naturaleza jurídica y óptimo funcionamiento, es así que para ser efectiva la independencia de la función electoral es necesaria la autonomía de gestión presupuestal del instituto electoral como un principio fundamental. De tal forma que la obtención de recursos no debe sujetarse a las limitaciones que otros poderes, sino únicamente a los mecanismos que el propio marco normativo establece.

"...

"De aprobarse en sus términos el artículo segundo del presente dictamen pone en riesgo la organización de los procesos electorales en nuestro estado y más aún pone en riesgo la garantía de elecciones libres y transparentes. Y quiero ser muy claro, no se trata solamente del instituto electoral o de sus consejeros. No señores, se trata de la democracia, se trata de la voluntad ciudadana, de la libertad para elegir y respetar los resultados que se reflejen en las urnas, se trata de la decisión de cientos de miles de campechanos que cada vez se exigen más las libertades y poder de decisión.

"Por otro lado, este presupuesto va en contra de nuestra Carta Magna y viola lo establecido en el artículo noventa y nueve, fracción uno y doscientos setenta y ocho, fracción 17, de la ley de instituciones electorales del Estado de Campeche, en perjuicio de este instituto electoral y de los partidos políticos. ...

"Dip. César Andrés González David (Morena): ...

"Cuál es lo que une o lo que tienen en común las reservas o los votos particulares que presentó el PRI y Movimiento Ciudadano, qué tienen en común, bueno, que ambos se pronuncian en contra de la disminución de los presupuestos destinados a partidos políticos. Pero esto obedece a un mandato constitucional, un mandato constitucional de una reforma que se llevó a cabo en el 2016 y que deslindaba el salario mínimo, justamente de cualquier otra cosa que no era ligada justo atender temas de salarios mínimos.



"Qué quiere decir esto, que una desindexación del salario mínimo, en otras palabras, ya no iba a ser el parámetro para la determinación de multas de cuotas, de sanciones administrativas, de penas convencionales, establecidas en salarios mínimos. Esto sirvió para sentar las bases para elevar el poder adquisitivo del salario mínimo sin afectar los precios ni generar una mayor inflación. ...

"Y es en ese sentido, en el que, justamente entendiendo la política de una manera distinta, el presidente hace unos meses puso a consideración una reforma constitucional en materia de reforma electoral. Y es que en esa reforma planteaba que los recursos destinados al sostenimiento de actividades ordinarias, permanentes, de los partidos políticos tendrían su origen exclusivamente en aporta provenientes de personas físicas mexicanas, en la forma y límites también dispuestos por la Constitución. Para campañas electorales tendrían recursos provenientes del financiamiento público, justamente para que no sucediera lo que ha sucedido durante muchísimos años.

"Sin embargo, esto no se pudo llevar a cabo porque recordarán que hace unos días se votó la reforma constitucional y desafortunadamente no fue aprobada, por qué, porque Movimiento Ciudadano y el PRI votaron en contra de la iniciativa del presidente Andrés Manuel, que además justamente arrojaba las demandas ciudadanas de darle menos recursos a los partidos políticos y de quitar los privilegios para la clase política. Afortunadamente tenemos un presidente estadista, con un plan b que ya fue aprobado hace unos días en el Congreso de la Unión. ...

"Por qué es importante decir esto, porque justamente en el presupuesto de egresos 2023 para el Estado de Campeche, el cálculo de las prerrogativas para los partidos políticos ya no se hizo en base en salarios mínimos si no se hizo con la unidad de medida que se creó justamente para distanciar o des indexar, si así lo queremos ver, al salario mínimo y que justamente el aumento que hemos tenido afortunadamente, con un presidente que como nunca ha apoyado al salario mínimo, no afectará justamente las prerrogativas de los partidos políticos o el dinero que se destinaba a campañas electorales. Esto para mí es un acto de Justicia para aquellos que están allá afuera y que demandaban menos recursos para los que siempre lo tenían. ..." [El subrayado es propio].



104. Así las cosas, el artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos de Campeche reclamada, así como el anexo correspondiente, son resultado de actos violatorios de los principios de legalidad y de autonomía presupuestal, ya que **el Poder Ejecutivo del Estado no tiene atribuciones para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral de la entidad**; y el Poder Legislativo tiene entonces la obligación de ejercer su facultad con base en lo que le propone el órgano constitucional autónomo y, en su caso, motivar si atiende o no lo que le solicita éste, pero no decidir tomando en cuenta una suma introducida por una autoridad que carece de facultades para ello.

105. Este problema jurídico no es novedoso para el Tribunal Pleno, ya que al resolver la **controversia constitucional 10/2005**⁵¹ determinó como inconstitucional el acto del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California que cambió el proyecto de Presupuesto de Egresos del entonces Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de esa entidad, por lo que declaró su invalidez.

106. Del precedente indicado derivó la jurisprudencia que a continuación se reproduce y que resulta aplicable por analogía:

"PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD. El artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el principio de legalidad, conforme al cual las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos determinados en ella, principio que se retoma en el precepto 97 de la Constitución Política del Estado de Baja California, según el cual los funcionarios públicos no tienen más facultades que las que expresamente les otorgan las leyes. Ahora bien, si se atiende a que conforme a los artículos 22, segundo párrafo, y 27, fracción I, de la Ley de Presupuesto, Con-

⁵¹ Fallada el ocho de diciembre de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano (ponente), Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudíño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón. El señor Ministro Góngora Pimentel previo aviso, no asistió.



tabilidad y Gasto Público de dicho Estado, el Poder Judicial de la entidad formulará su propio proyecto de presupuesto, el cual lo presentará al titular del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas para ser enviado al Congreso Local, y que de acuerdo con los preceptos 249, fracción XVII, y 253, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, son facultades exclusivas del Tribunal de Justicia Electoral aprobar el proyecto definitivo de su presupuesto de egresos y acordar que sea presentado al presidente del Tribunal Superior de Justicia del propio Estado, resulta evidente que el gobernador carece de facultades para modificar o reducir el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de la entidad, pues únicamente funge como conducto para hacer llegar dicho documento al Congreso Estatal."⁵²

107. Asimismo, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 11/2021**,⁵³ declaró la invalidez del anexo XXXV, en lo concerniente a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, de la Ley de Presupuesto de Egresos de dicho Estado, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, al advertir la indebida intervención del Poder Ejecutivo Local que impactó en el procedimiento de aprobación de la ley de egresos combatida, pues la decisión del Congreso de la entidad partió de una cifra no propuesta por el órgano constitucional autónomo.

108. Por las mismas razones, se considera que existe violación al procedimiento legislativo respecto del principio de seguridad jurídica que debe regir, como lo reclaman los accionantes, porque finalmente el Congreso Local omitió

⁵² **P./J. 69/2006**, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, registro digital: 175039, página 1476.

⁵³ Resuelta el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del anexo XXXV, en lo concerniente a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, de la Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. 487, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.



el examen y discusión que contiene el proyecto de Presupuesto de Egresos que el Instituto Electoral de Campeche está facultado para elaborar, a fin de que sea incorporado al Presupuesto de Egresos del Estado; y la violación deriva entonces de que el Poder Legislativo Local al tomar en cuenta un proyecto no propuesto por el citado instituto, desconoció la autonomía que le permite eso, responsabilizarse de la elaboración de su propio anteproyecto de presupuesto de egresos.

109. De acuerdo con lo expuesto, se tiene que la indebida intervención del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche impactó en el procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuesto de Egresos de la entidad para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, pues la decisión del Congreso Local partió de una cifra no propuesta por el órgano constitucional autónomo.

110. En ese contexto, al resultar fundado lo aducido en los conceptos de invalidez primero, segundo y tercero, ha lugar a declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, en su **artículo 2, párrafo segundo, punto tercero**, en específico, el presupuesto asignado al Instituto Electoral del Estado de Campeche, así como de su *anexo 2 gasto estatal en su clasificación administrativa (pesos)*, apartado 2 1 1 1 4 23 01.

111. Como resultado de lo anterior, es innecesario emprender el estudio del resto de conceptos de invalidez, según la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."⁵⁴

⁵⁴ **P./J. 37/2004**, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, registro digital: 181398, página 863.



VII. EFECTOS

112. El artículo 73,⁵⁵ en relación con los numerales 41, fracción IV,⁵⁶ y 45⁵⁷ de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

113. **Declaratoria de invalidez.** Al haberse declarado la invalidez del artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, así como del *anexo 2 gasto estatal en su clasificación administrativa (pesos)*, apartado 2 1 1 1 4 23 01, y para subsanar la inconstitucionalidad planteada, lo procedente es que el Poder Legislativo del Estado de Campeche analice y determine en sesión pública lo que corresponda respecto al anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral del Estado de Campeche para el referido ejercicio fiscal, que contiene una cifra de \$266'957,297.00 (doscientos sesenta y seis millones novecientos cincuenta y siete mil doscientos noventa y siete pesos 00/100 M.N.), para lo cual deberá determinar si es dable autorizar los recursos solicitados por el instituto referido y, de estimar, en uso de su facultad exclusiva, que autoriza recursos adicionales, deberá tomar las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de recursos al instituto actor.

⁵⁵ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

⁵⁶ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

⁵⁷ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



114. Empero, si la decisión que adopte el Poder Legislativo del Estado se define en el sentido de no aprobar la propuesta presentada por el Instituto Electoral de Campeche, deberá presentar una **motivación reforzada**⁵⁸ de su decisión,

⁵⁸ Véase la tesis de rubro y texto siguientes: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna 'categoría sospechosa', es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna 'categoría sospechosa', esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma." **P.J.J. 120/2009**, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, registro digital: 165745, página 1255.



es decir, deberá motivarse **con el mismo rigor técnico que fue presentada la propuesta por el instituto** atendiendo a la autonomía presupuestaria de la que goza el Instituto referido. Esta autonomía tiene como premisa que el Instituto Electoral del Estado de Campeche es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en la entidad y, por ende, tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y **con rigor técnico los recursos económicos** que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente se le confirieron.

115. Todo esto dentro del lapso de treinta días, debiéndose considerar los días hábiles correspondientes a los periodos ordinarios establecidos en la Constitución Local y en los artículos 57, 58 y 59⁵⁹ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, contados a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria. Además, deberá hacer del conocimiento de este Alto Tribunal la resolución que se emita en acatamiento de la presente ejecutoria.

116. **No retroactividad.** Conforme al artículo 105, penúltimo párrafo,⁶⁰ de la Constitución Federal, las declaratorias de invalidez decretadas en una acción de inconstitucionalidad no pueden tener efectos retroactivos salvo en materia penal. Ello implica reconocer que la ley impugnada en esta sentencia tuvo plena validez desde el momento de su publicación y hasta el momento en que surta

⁵⁹ **Artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.** "El Congreso del Estado tendrá tres periodos ordinarios de sesiones y tres periodos de receso por cada uno de los años de ejercicio constitucional de una Legislatura."

"**Artículo 58.** El primer periodo ordinario comprenderá del 1 de octubre al 20 de diciembre; el segundo periodo tendrá lugar del 1 de febrero al 31 de marzo y, el tercer periodo abarcará del 1 de mayo al 31 de julio. Periodos que podrán prorrogarse hasta por quince días cada uno. Sólo durante el segundo periodo ordinario el Congreso sesionará, cuando menos, una vez por semana."

"**Artículo 59.** El primer periodo de receso comprenderá del 21 de diciembre al 31 de enero; el segundo periodo de receso del 1 de abril al 30 de abril y, el tercer periodo de receso del 1 de agosto al 30 de septiembre."

⁶⁰ **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: ...

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



efectos la declaración de invalidez decretada en esta resolución. Por tanto, **su expulsión del orden jurídico no afecta los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones, generados y en proceso de ejecución, ni tampoco a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de ese presupuesto invalidado.**

117. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez decretada en esta sentencia surtirá efectos al momento de la notificación de sus puntos resolutiveos al Poder Legislativo del Estado de Campeche.

118. Cabe precisar que similares efectos se fijaron en la acción de inconstitucionalidad 116/2020,⁶¹ la acción de inconstitucionalidad 11/2021,⁶² así como en la controversia constitucional 209/2021.⁶³

⁶¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa vencida por la mayoría en el tema de fondo, Franco González Salas vencido por la mayoría en el tema de fondo y por razones adicionales, 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: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada no tendrá efectos retroactivos, en razón de que no se trata de la materia penal, por lo que no afectará los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones generados y en proceso de ejecución ni a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de dichos ordenamientos, 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos y 3) ordena la reviviscencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado, correspondientes al ejercicio fiscal de 2019. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular.

⁶² Por mayoría de ocho votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que el Poder Legislativo del Estado analice lo que en derecho corresponda respecto del anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango para el ejercicio fiscal 2021 y resuelva si es dable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra.

⁶³ Fallada por la Primera Sala de este Alto Tribunal el primero de junio de dos mil veintidós, en cuanto al fondo del asunto por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien



VIII. DECISIÓN

119. Por lo antes expuesto y fundado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del Decreto Número 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado II de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidéz** del artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, y anexo 2, apartado 2 1 1 4 23 01, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023, expedida mediante el Decreto Número 162, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, la cual **surtirá sus efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado, en los términos y para los efectos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.

CUARTO.—Se **condena** al Congreso del Estado de Campeche para el efecto de que se pronuncie sobre el presupuesto solicitado por el Instituto Electoral de dicho Estado dentro de los treinta días hábiles siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos, tal como se precisa en el apartado VII de este fallo.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

se reserva el derecho de formular voto concurrente, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente.



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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, III y IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones y presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones de que el presupuesto impugnado es una norma general, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en su parte segunda, consistente en declarar infundada la hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, en el sentido de que la Ley de Presupuesto de Egresos impugnada no tiene el carácter de norma general. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados II y V relativos, respectivamente, a la precisión de las normas reclamadas



y a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en su parte primera, consistente en sobreseer respecto del Decreto Número 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, y anexo 2, apartado 2 1 1 1 4 23 01, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que el Poder Legislativo del Estado analice lo que en derecho corresponda respecto del anteproyecto de presupuesto de egresos del Instituto Electoral del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal 2023 y resuelva si es dable autorizar o modificar los recursos



a lo aprobado originalmente. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que el análisis del referido anteproyecto de presupuesto de egresos, de concluir en una negativa a lo solicitado por el Instituto Electoral del Estado de Campeche, deberá sustentarse en una motivación reforzada. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) vincular al Congreso del Estado a que el análisis del referido anteproyecto de presupuesto de egresos sea realizado dentro de los treinta días hábiles siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia a dicho Congreso y 5) determinar que la declaratoria de invalidez no tendrá efectos retroactivos, por lo que la expulsión del orden jurídico de los preceptos reclamados no afectan los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones generados y en proceso de ejecución ni a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de los mismos. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive quinto:

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



El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de once de julio de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al periodo de sesiones de dos mil veinte.

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 11/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 414, con número de registro digital: 30417.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 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 día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 16/2023 y su acumulada 17/2023.

En sesión de once de julio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 16/2023 y su acumulada 17/2023, promovidas, respectivamente, por diversos diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche y por el Partido Acción Nacional ("PAN"), contra el Decreto 160, por el que se expide la Ley de Ingresos de dicha entidad federativa para el ejercicio fiscal de 2023, publicado en el Periódico Oficial local el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós y del Decreto 162, por el que se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del referido Estado para el ejercicio fiscal de 2023, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

En dicho asunto la mayoría del Pleno determinó declarar **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche,



al considerar que el Presupuesto de Egresos Local impugnado sí tiene el carácter de norma general y es susceptible de combatirse en la vía de la acción de inconstitucionalidad, siguiendo lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 12/2018, 31/2019, 116/2020 y 11/2021.

Lo anterior **no lo comparto**.

Considero que debió declararse **fundada** la referida causal de improcedencia, respecto a la impugnación que hicieron los diputados accionantes, en específico de la asignación presupuestal que fue aprobada por el Congreso al Instituto Electoral del Estado de Campeche, pues, para mí, ello **se trata de un acto administrativo concreto que no puede ser analizado de manera abstracta en una acción de inconstitucionalidad.**

Ha sido mi criterio que, al tratarse de la impugnación de un Presupuesto de Egresos, la determinación de si se está en presencia de disposiciones generales debe ser casuística, lo cual en el caso que fue analizado no se actualizó en la parte en que se impugna el rubro correspondiente al presupuesto del Instituto Electoral Local, en específico, la reducción que realizó el Ejecutivo del Estado al anteproyecto de presupuesto que se le envió, y la posterior aprobación del Congreso, pues, para mí, **ello constituye un acto de aplicación de normas que rigen presupuestalmente al Instituto Electoral del Estado**, por lo que en esta parte la acción era improcedente.

Así lo sostuve al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 11/2021**, en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno,¹ que se invoca en el fallo en comento, en la cual se analizó la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021, en su anexo XXXV, en específico el presupuesto asignado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.

En el caso, considero que el Presupuesto de Egresos impugnado en la parte que dota recursos económicos, ciertos y determinados al Instituto Electoral de Campeche mediante la asignación de la suma de dinero que le corresponde ejercer durante el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, así como las cantidades

¹ Resuelta por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Esquivel Mossa votaron en contra.



específicas que establece cada uno de los partidos (siete partidos nacionales que se mencionan) constituyen **actos de naturaleza administrativa, que no tienen el atributo de impersonalidad que reviste toda norma general, al estar dirigidos a personas morales, ciertas y determinadas**, como son el órgano administrativo electoral local y determinadas organizaciones políticas.

Tampoco la asignación de esas cantidades de dinero puede considerarse que cumple con el requisito de la abstracción que reviste toda ley, pues no prevé un supuesto hipotético y una consecuencia jurídica, sino contienen determinaciones concretas consignadas en términos monetarios, propios de un acto administrativo.

Atento a ello, es que me pronuncié en contra de la procedencia de ambas acciones al no impugnarse normas generales, tal y como lo exige la fracción II del artículo 105 de la Constitución General.

En ese orden de ideas, **tampoco comparto la declaración de invalidez decretada** respecto del artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche reclamada, así como el anexo correspondiente, en el que se asignó al Instituto Electoral del Estado una cantidad menor a la que propuso en su anteproyecto, pues **la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para ejercer control constitucional sobre actos concretos**, como lo es la asignación presupuestal que se analiza.

En congruencia con este criterio, es que **emití mi voto en contra de que se vinculara al Poder Legislativo local para emitir una motivación reforzada** en la decisión que adopte respecto a la asignación presupuestaria que correspondería al Instituto Electoral del Estado, en atención a su autonomía, toda vez que en el caso concreto se trata de una acción de inconstitucionalidad, cuyo estudio es abstracto frente a la Constitución Federal, siendo que **dicho efecto sería propio de una controversia constitucional**, en la cual el estudio y efecto respectivos son concretos y de manera benéfica al órgano actor, demandante de la afectación particular que señaló en su demanda.

Es por ello que, para mí, esta vinculación resultaba innecesaria en los efectos de las acciones acumuladas del asunto que nos ocupa, pues ello es propio de una controversia constitucional que hubiera promovido el órgano verdaderamente afectado, con base en un principio de agravio, en el caso, el Instituto Electoral del Estado de Campeche.



Atento a estos razonamientos es que emití mi voto en contra de la procedencia del presente asunto, en los términos y por las razones que expreso en este voto particular.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 16/2023 y su acumulada 17/2023.

I. Antecedentes

1. En la sesión de once de julio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acumulada identificadas al rubro, promovidas por diversas diputaciones de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche y el Partido Acción Nacional, en contra de los Decretos 160, por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, y 162, por el que se expide la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, publicados, respectivamente, el dieciséis y el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós en el medio oficial local.
2. Entre las cuestiones jurídicas que el Pleno resolvió y que motivan mi presente voto se encuentran las siguientes: **(A)** ¿el presupuesto de egresos impugnado tiene el carácter de norma general para fines de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad?; y, **(B)** ¿son suficientes los efectos que se imprimieron en la sentencia?

II. Razones de la mayoría

3. En la sentencia el Pleno determinó tener por impugnado únicamente el artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, contenido en el Decreto 162, en la parte que contiene el rubro relativo al presupuesto del Instituto Electoral de Campeche, así como el "Anexo 2 gasto estatal en su clasificación administrativa (pesos), apartado 2 1 1 1 4 23 01", referente al



mismo Instituto Electoral, por tratarse de las porciones normativas sobre las que recayeron los conceptos de invalidez de los promoventes.

4. Asimismo, siguiendo las acciones de inconstitucionalidad 12/2018,¹ 31/2019,² 116/2020³ y 11/2021,⁴ se determinó declarar infundada la causa de improcedencia que hizo valer el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, pues las acciones de inconstitucionalidad sí son procedentes cuando se impugnan presupuestos de egresos, ya que éstos tienen la calidad de normas generales al ser emitidos por la autoridad legislativa y tener las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.
5. En el estudio de fondo, calificamos de fundados los conceptos de invalidez de los promoventes, ya que el Poder Ejecutivo del Estado Campeche modificó el proyecto de presupuesto de egresos del Instituto Electoral del Estado sin tener facultades para ello, disminuyendo la cantidad que había sido solicitada originalmente por el Instituto. Por ello, al estar ante un acto carente de fundamento normativo, consideramos que se vulneró el principio de legalidad, la autonomía presupuestal de la autoridad electoral local y el principio de seguridad jurídica. En términos similares resolvimos la controversia constitucional 10/2005⁵ y la acción de inconstitucionalidad 11/2021.⁶
6. En consecuencia, siguiendo lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 116/2020⁷ y 11/2021,⁸ así como en la controversia constitucional 209/2021,⁹ en los efectos de la sentencia determinamos lo siguiente:

¹ Acción de inconstitucionalidad 12/2018, resuelta por el Pleno el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos en el estudio de fondo.

² Acción de inconstitucionalidad 31/2019, resuelta por el Pleno el primero de julio de dos mil diecinueve por mayoría de seis votos en la improcedencia. Votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayan, y de la Ministra Piña Hernández.

³ Acción de inconstitucionalidad 116/2020, resuelta por el Pleno el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de diez votos en el apartado cuarto de las causales de improcedencia; voto en contra de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 11/2021, resuelta por el Pleno el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos, con los votos en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Esquivel Mossa.

⁵ Controversia constitucional 10/2005, resuelta por el Pleno el ocho de diciembre de dos mil cinco por unanimidad de diez votos.

⁶ Ver *supra* nota 4.

⁷ Ver *supra* nota 3.

⁸ Ver *supra* nota 4.

⁹ Controversia constitucional 209/2021, resuelta por la Primera Sala en la sesión de primero de junio de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.



- i. Invaldar el artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, y su "Anexo 2 gasto estatal en su clasificación administrativa (pesos), apartado 2 1 1 1 4 23 01";
- ii. Vincular al Poder Legislativo del Estado de Campeche para que determinara en sesión pública lo correspondiente respecto del anteproyecto de presupuesto de egresos del Instituto Electoral Local, con la obligación de transferir efectivamente los recursos si determina autorizar el monto solicitado, o bien presentar una motivación reforzada si decide no aprobarlo;
- iii. Vincular al mismo Congreso a cumplir lo anterior dentro del lapso de treinta días hábiles, considerando los días hábiles correspondientes a los periodos ordinarios conforme a la Constitución Política del Estado de Campeche y la Ley Orgánica del Congreso de dicha entidad, contados a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutiveos de la ejecutoria;
- iv. Vincularlo a hacer del conocimiento del Alto Tribunal la resolución que se emita en acatamiento de la ejecutoria;
- v. Dada la no retroactividad, determinar que la expulsión del orden jurídico del artículo 2 y del anexo 2 no afecta lo originado a partir del presupuesto invalidado;
- vi. Finalmente, determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos al momento de la notificación de los resolutiveos al Legislativo Local.

III. Razones de la disidencia y la concurrencia

7. Voté a favor de invalidar el artículo 2, párrafo segundo, punto tercero, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, y su "Anexo 2 gasto estatal en su clasificación administrativa (pesos), apartado 2 1 1 1 4 23 01"; no obstante, lo hice obligado por la mayoría, pues **(A)** disentí previamente de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad; además, **(B)** tengo consideraciones adicionales en los efectos.
8. **A. Presupuesto de egresos como norma general.** Elaboro el presente voto particular para separarme de las consideraciones donde se declara infundada la causa de improcedencia que hizo valer el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche. Contrario a lo sostenido por la mayoría de los integrantes del



Pleno, considero que en el caso bajo análisis no estábamos frente a una norma general que hiciera procedente la acción de inconstitucionalidad.

9. Lo que el Partido Acción Nacional y las diputaciones promoventes pretendían impugnar son actos administrativos, pues tanto el artículo 2¹⁰ como el anexo 2¹¹

¹⁰ **Artículo 2.** El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto de Egresos, importa la cantidad de \$24,826,718,921 y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023.

"Las previsiones de gasto para el Poder Legislativo, Poder Judicial, Instituto Electoral del Estado de Campeche, Secretaría de Medio Ambiente Biodiversidad, Cambio Climático y Energía, Secretaría de Educación, gasto de Comunicación Social, Organismos Descentralizados y reservas en servicios personales en diversos sectores, son las siguientes:

...

"- Instituto Electoral del Estado de Campeche la cantidad de \$167,910,347 conformado por \$63,783,745 para la operación ordinaria del Instituto, \$25,613,460 para Saneamiento Financiero y \$19,841,338 para el Proceso Electoral, asimismo para el financiamiento de Partidos Políticos un total de \$58,671,804 mismos que será distribuido en términos de lo dispuesto en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche y lo ordenado en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, así como en el Decreto número 55 de la LXII Legislatura del Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 10 de junio de 2016. ..."

¹¹ **ANEXO 2. PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL AÑO 2023. GASTO ESTATAL EN SU CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA (PESOS)**

GOBIERNO GENERAL ESTATAL	
...	
2 1 1 1 4 ÓRGANOS AUTÓNOMOS	
2 1 1 1 4 23 ÓRGANOS AUTÓNOMOS	
2 1 1 1 4 23 01 Instituto Electoral del Estado de Campeche	

Servicios Personales	51,633,745
Materiales y Suministros	1,940,000
Servicios Generales	10,210,000
Bienes Muebles e Inmuebles	0
Deuda Pública	<u>25,613,460</u>
Subtotal	89,397,205
Proceso Electoral	
Servicios Personales	8,578,022
Materiales y Suministros	3,063,000
Servicios Generales	7,549,716
Bienes Muebles e Inmuebles	<u>650,600</u>
Subtotal	19,841,338



impugnados prevén rubros correspondientes a la partida presupuestal del Instituto Electoral del Estado de Campeche; esto es, se trata de actos de aplicación de normas que tienen como fin regir presupuestalmente a un órgano constitucional autónomo local en un ejercicio fiscal determinado.

10. En consecuencia, considero que la causa de improcedencia del Ejecutivo Local era fundada, y por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad era improcedente dado que no estábamos frente a normas generales sino frente a actos administrativos.
11. En estos términos he votado desde las acciones de inconstitucionalidad 31/2019¹² y 11/2021,¹³ en donde he sostenido que por regla general un presupuesto de egresos tiene una naturaleza de acto administrativo, sin que ello impida que dentro del presupuesto puedan existir normas generales que puedan ser conocidas a través de este medio de control, lo que en todo caso dependerá del análisis concreto de las disposiciones correspondientes.
12. Asimismo, en cada uno de esos precedentes sostuve que las asignaciones presupuestales previstas en los anexos de las leyes de presupuestos de egresos en favor de un gobernador de un Estado y de una Comisión Estatal de Derechos Humanos, respectivamente, no eran normas generales sino actos administrativos.
13. No pierdo de vista que, a diferencia de los precedentes mencionados, en este caso los promoventes de la acción no sólo impugnaron un anexo, sino también el artículo 2 de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche

Financiamiento a partidos	<u>58,671,804</u>
Partido Acción Nacional	6,137,070
Partido Revolucionario Institucional	13,289,164
Partido MORENA	16,486,777
Partido de la Revolución Democrática	2,176,724
Partido del Trabajo	2,176,724
Partido Verde Ecologista de México	2,176,724
Partido Movimiento Ciudadano	12,385,618
Nueva Creación	3,843,003
Total	167,910,347

¹² Ver *supra* nota 2.

¹³ Ver *supra* nota 4.



para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés; no obstante, considero que el artículo y el anexo son esencialmente iguales, pues ambos describen el monto y los rubros que conforman el presupuesto de egresos del Instituto Electoral de dicha entidad.

14. Que tanto el artículo 2 como el anexo 2 son actos administrativos se sostiene considerando incluso que el artículo 2, además de las asignaciones presupuestales, remite expresamente a ciertos ordenamientos normativos –como decretos constitucionales y leyes locales–, pues esas remisiones no bastan para considerar que el artículo satisface las características de abstracción, generalidad e impersonalidad de las normas generales.
15. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 187/2021,¹⁴ el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que conforme al artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es necesario que lo impugnado sea una norma de carácter general que regule un número indeterminado de casos y esté dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables; es decir, que sea abstracta e impersonal. Además, debe entenderse que la expresión "normas generales" comprende los actos legislativos que se emiten con una denominación distinta a la de "ley" pero que materialmente son leyes, al contener normas generales, abstractas e impersonales.
16. Con base en ese parámetro, en dicho precedente se determinó que si bien los accionantes impugnaban diversas asignaciones presupuestales del Instituto Nacional Electoral, previstas en diversos anexos del Presupuesto de Egresos Federal para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, lo cierto es que los anexos que contienen una asignación de dinero específica para diversos programas de desarrollo del Instituto Nacional Electoral no tienen las características de generalidad y abstracción de las normas generales, principalmente porque regulan una situación jurídica particular y concreta y no un número indeterminado e indeterminable de casos.
17. En el caso que nos ocupa, el artículo 2 de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés establece el monto total del Instituto Electoral de dicha entidad, el desglose de montos

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 187/2021, resuelta por el Pleno el veintisiete de octubre de dos mil veintidós por mayoría de ocho votos, con los votos en contra y por la procedencia de los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y de la Ministra Ríos Farjat.



según cada concepto de gasto, y la precisión de que el monto para el financiamiento de los partidos políticos será "distribuido" según ciertas leyes locales y decretos constitucionales.

18. Por lo tanto, al igual que el anexo impugnado, el artículo 2 no reúne las características de generalidad y abstracción, pues regula no un número indeterminado de casos sino una situación jurídica particular y concreta, a saber, asignaciones específicas de dinero que deberán distribuirse conforme a ciertos ordenamientos normativos, por lo que en mi opinión su estudio tampoco era procedente en la acción de inconstitucionalidad.

19. **B. Efectos de la sentencia.** En el proyecto originalmente presentado, siguiendo la acción de inconstitucionalidad 11/2021, se proponía que el Poder Legislativo del Estado de Campeche debía transferir efectivamente los recursos si determinaba autorizar los recursos solicitados por el Instituto Electoral de Campeche; y si decidía no atender la propuesta, únicamente debía "motivar adecuadamente" su decisión.

20. Con motivo de la discusión del asunto, una mayoría de los integrantes del Pleno se sumó a la propuesta que desde el precedente mencionado la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y quien suscribe este voto hicimos de exigir que la motivación fuera reforzada en caso de que el Congreso local determinara negar el presupuesto solicitado por el Instituto Electoral de Campeche, pues se trata de un órgano constitucional autónomo que goza de una especial protección en la Constitución Federal. Así, estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria alcanzada.

21. Por otra parte, al igual que he venido sosteniendo desde el mismo precedente, considero que en los efectos debe exhortarse a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Campeche para que se abstengan de incurrir en el vicio de inconstitucionalidad detectado, esto es, para que se abstengan de modificar sin fundamento normativo el anteproyecto presentado por el Instituto Electoral de dicha entidad, pues una consideración de este tipo solemos incluirla comúnmente en los asuntos de vigencia anual.

22. Respetuosamente,

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 16/2023 y su acumulada 17/2023.

El once de julio de dos mil veintitrés el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro. En ellas se invalidaron diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023 relacionadas con las partidas presupuestales asignadas al Instituto Electoral de dicha entidad.

En el apartado relativo a las causas de improcedencia se desestimó el argumento hecho valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche en el que sostenía que la ley impugnada no tenía el carácter de norma general y, por ende, no era susceptible de combatirse en acción de inconstitucionalidad. La mayoría sostuvo que el presupuesto impugnado era un acto emitido por autoridad legislativa que tenía las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, por lo que la acción de inconstitucionalidad era procedente.

Si bien coincidí con el sentido de esa decisión, me parece relevante hacer algunas precisiones que no están contenidas en la sentencia. En múltiples ocasiones he sostenido que los presupuestos aprobados por los Poderes Legislativos tienen una naturaleza compleja en la que se pueden encontrar disposiciones de naturaleza general y otras que tienen un enfoque específico, como las partidas concretas que se asignan a los órganos, entes y poderes públicos. Por ende, para poder determinar si una porción específica es una norma general me parece que es necesario hacer un análisis sobre el contenido de lo que se impugna y de los conceptos de invalidez que presentan los accionantes. Es decir, contra lo que sostuvo la mayoría, me parece que el solo hecho de que sean emitidos por una autoridad legislativa no siempre será suficiente para justificar y sostener la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Bajo ese criterio, la acción intentada contra la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal de 2023 era procedente porque lo que se impugnó no era propiamente la asignación presupuestal, sino el procedimiento mediante el cual fue aprobada la norma, el cual además es exactamente el mismo que se sigue en la aprobación de cualquier otra norma general.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES EN MATERIA DE ARCHIVOS (LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE OCUPE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTE (ARTÍCULO 32, FRACCIÓN I, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

V. ARCHIVOS. FINALIDAD DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014 A LOS ARTÍCULOS 6 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EMITIR UNA LEY GENERAL EN LA MATERIA.

VI. LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL EN MATERIAS CONCURRENTES. SU VALIDEZ DEPENDE DE LO ESTABLECIDO TANTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL COMO EN LAS LEYES GENERALES.



VII. ARCHIVOS. OBLIGACIONES A CARGO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS SISTEMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

VIII. ARCHIVOS. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR SUS SISTEMAS LOCALES SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE SEA EQUIVALENTE AL SISTEMA NACIONAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y A QUE SEA FUNCIONAL.

IX. ARCHIVOS. FINALIDADES CONSTITUCIONALES DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

X. ARCHIVOS. BASES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA CUMPLIR SUS FINALIDADES CONSTITUCIONALES.

XI. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA NO INCLUSIÓN DE LOS CONCEPTOS DE "ENTES PÚBLICOS", "ORGANIZACIÓN", "ÓRGANO DE GOBIERNO" Y "PROGRAMA ANUAL" EN LA LEGISLACIÓN LOCAL, NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA. (INFUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. EL CONCEPTO DE "SERIE" EN LA LEGISLACIÓN LOCAL ES DE REDACCIÓN SIMILAR AL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA. (ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XLVIII, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XIII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA INCLUSIÓN DE TODOS AQUELLOS ÓRGANOS DE VIGILANCIA AFINES DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL AL CONCEPTO DE "ÓRGANO DE VIGILANCIA" EN LA LEGISLACIÓN LOCAL VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA. [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XLIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AQUELLOS AFINES DE LA (SIC) DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL", DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS].

XIV. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBEN DESTINAR LOS ESPACIOS Y EQUIPOS NECESARIOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE SU SISTEMA INSTITUCIONAL NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA. (ARTÍCULO 12, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XV. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA OBLIGACIÓN DEL LIQUIDADOR DE REMITIR COPIA DEL INVENTARIO DOCUMENTAL DEL FONDO QUE SE RESGUARDARÁ AL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, TRATÁNDOSE DE LA DISOLUCIÓN, LIQUIDACIÓN, DESINCORPORACIÓN O EXTINCIÓN DE UNA ENTIDAD PARAESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 20 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XVI. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA LEGISLATURA LOCAL NO INCURRIÓ EN UNA REGULACIÓN DEFICIENTE DEL CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ARCHIVO LOCAL AL NO PREVER SU NIVEL O JERARQUÍA (ARTÍCULO 28, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XVII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA AMPLIACIÓN PARA QUE EL ORGANISMO GARANTE LOCAL DE LA TRANSPARENCIA PERMITA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE DOCUMENTOS CON VALOR HISTÓRICO, QUE NO HAYAN SIDO TRANSFERIDOS A UN ARCHIVO HISTÓRICO Y QUE CONTENGA DATOS PERSONALES SENSIBLES, CUANDO SE SOLICITE PARA UNA INVESTIGACIÓN O ESTUDIO QUE SE CONSIDERE RELEVANTE PARA EL ESTADO, Y NO ÚNICAMENTE PARA EL PAÍS, NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y RESULTA ACORDE CON EL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD (ARTÍCULO 39, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).



XVIII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN RELATIVA A LA FACULTAD DEL CONSEJO ESTATAL PARA PROPONER LA EMISIÓN DE LINEAMIENTOS QUE ESTABLEZCAN LAS BASES PARA LA CREACIÓN Y USO DE SISTEMAS AUTOMATIZADOS PARA LA GESTIÓN DOCUMENTAL Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS, ASÍ COMO DE LOS REPOSITORIOS ELECTRÓNICOS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 47, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XIX. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBERÁN PUBLICAR EN SU PORTAL ELECTRÓNICO OFICIAL, CON VÍNCULO A SU PORTAL DE TRANSPARENCIA, LOS DICTÁMENES Y ACTAS DE BAJA DOCUMENTAL Y TRANSFERENCIA SECUNDARIA, LOS CUALES SE CONSERVARÁN EN EL ARCHIVO DE CONCENTRACIÓN POR UN PERIODO MÍNIMO DE SIETE AÑOS A PARTIR DE LA FECHA DE SU ELABORACIÓN, NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA. (ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XX. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE QUE LAS PERSONAS RECTORAS DE LAS UNIVERSIDADES LOCALES AUTÓNOMA Y DE CIENCIAS Y ARTES, ASÍ COMO LA REPRESENTACIÓN DE LOS ARCHIVOS REGIONALES Y/O MUNICIPALES INTEGREN EL CONSEJO ESTATAL NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 68, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES VIII Y IX, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS). [ESTE TEMA SE DEBE VINCULAR CON EL PÁRRAFO 141].

XXI. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE QUE LA REPRESENTACIÓN DE LOS ARCHIVOS REGIONALES Y/O MUNICIPALES INTEGREN EL CONSEJO ESTATAL, PARA LO CUAL SE EMITIRÁ UNA CONVOCATORIA CON BASES Y PROCEDIMIENTOS PARA ELEGIRLA, NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 68, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN XII, Y QUINTO DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).



XXII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN RELATIVA A QUE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO ESTATAL DEBERÁ ESTAR PRESENTE EN TODAS SUS SESIONES SIN POSIBILIDAD DE NOMBRAR UNA SUPLENCIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 68, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A EXCEPCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO ESTATAL". Y TERCERO, Y 69, PÁRRAFOS TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INCLUYENDO SU PRESIDENTE", CUARTO EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO SU PRESIDENTE", DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXIII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN RELATIVA A LA DESIGNACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO ESTATAL POR ELECCIÓN DE LA MAYORÍA DE SUS INTEGRANTES (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEXTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ELEGIDO POR MAYORÍA DE VOTOS DE SUS INTEGRANTES, Y CONTARÁ CON VOZ PERO SIN VOTO", DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXIV. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN RELATIVA A LA PREVISIÓN DE QUE EL CONSEJO ESTATAL ESTÉ INTEGRADO POR, AL MENOS, QUINCE ARCHIVOS PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUMPLIENDO LOS REQUISITOS QUE SEÑALA LA LEY GENERAL" DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXV. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE UN REGISTRO ESTATAL CON LAS FUNCIONES DE OBTENER Y CONCENTRAR INFORMACIÓN DUPLICA LAS FACULTADES DEL REGISTRO NACIONAL Y, POR TANTO, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 78, 79 Y 80 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXVI. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE QUE EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO ADMINISTRE, CUSTODIE Y VIGILE LA



OPERACIÓN DEL REGISTRO ESTATAL Y DE LA DOCUMENTACIÓN QUE LO CONFORMA, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 100, FRACCIÓN XXI. DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXVII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE QUE EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DEBERÁ QUEDAR CONFORMADO EN EL PLAZO DE UN AÑO, CONTADO A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEGISLACIÓN LOCAL, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO SEGUNDO DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXVIII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA REMISIÓN A LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA QUE EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO AUTORICE LA SALIDA DE DOCUMENTOS DEL PAÍS, NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN AQUÉLLA (ARTÍCULO 86, SALVO SU PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO LA SALIDA SEA CON MOTIVO A RESTAURACIÓN, SIEMPRE QUE POR CAUSA JUSTIFICADA NO PUEDA REALIZARSE EN EL PAÍS, ASÍ COMO POR COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA" DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXIX. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE SUPUESTOS RESTRICTIVOS Y ADICIONALES A LOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA QUE EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO AUTORICE LA SALIDA DE DOCUMENTOS DEL PAÍS, QUE SON FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN AQUÉLLA. (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO LA SALIDA SEA CON MOTIVO A RESTAURACIÓN SIEMPRE QUE POR CAUSA JUSTIFICADA NO PUEDA REALIZARSE EN EL PAÍS, ASÍ COMO POR COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA", DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXX. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LAS FACULTADES DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO PARA EFECTUAR UNA VERSIÓN FACSIMI-



LAR, PARA DECRETAR UNA EXPROPIACIÓN Y PARA ESTABLECER EL DERECHO DE PREFERENCIA ANTE UNA ENAJENACIÓN, PREVISTAS EN LA LEY LOCAL RESPECTO DE LOS ARCHIVOS PRIVADOS DECLARADOS DE INTERÉS PÚBLICO, NO VIOLAN LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULOS 75, 77 Y 89 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXXI. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTÁN FACULTADAS PARA DETERMINAR LOS ARCHIVOS QUE CONSTITUYEN SU PATRIMONIO DOCUMENTAL, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN EJERZA SUS FACULTADES CONFORME A LA LEY GENERAL Y EMITA DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN (ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXXII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA FACULTAD DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE EMITIR LA DECLARATORIA DE INTERÉS ESTATAL RESPECTO DE DOCUMENTOS O ARCHIVOS PRIVADOS, NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA. (ARTÍCULO 100, FRACCIÓN XXIII, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXXIII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE QUE EL CONSEJO TÉCNICO Y CIENTÍFICO ARCHIVÍSTICO LOCAL OPERE DE CONFORMIDAD CON LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR LA JUNTA DE GOBIERNO DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULOS 103, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 113, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXXIV. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE ARCHIVOS GENERALES DEL PODER LEGISLATIVO Y JUDICIAL, ASÍ COMO DE ÓRGANOS AUTÓNOMOS Y MUNICIPIOS NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULOS 103, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 113, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).



XXXV. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA FALTA PREVISIÓN DEL NIVEL JERÁRQUICO DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXXVI. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA PREVISIÓN DE UNA ENTIDAD ESPECIALIZADA EN MATERIA DE ARCHIVOS A NIVEL MUNICIPAL VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 134, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LAS ENTIDADES ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE ARCHIVOS A NIVEL MUNICIPAL", DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XXXVII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A REITERAR LOS DELITOS ESPECIALES PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INFUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS POR NO PREVER LOS DELITOS ESPECIALES DEL ARTÍCULO 121 DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS).

XXXVIII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A REITERAR QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBERÁN IMPLEMENTAR SU SISTEMA INSTITUCIONAL DENTRO DE LOS SEIS MESES POSTERIORES A LA ENTRADA EN VIGOR DE SUS LEGISLACIONES LOCALES (INFUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS POR NO PREVER EL PLAZO DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO PRIMERO DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS).

XXXIX. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA.



XL. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR LA COMISIÓN DE ALGÚN DELITO DOLOSO PARA SER TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS, ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 112, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XLI. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN RELATIVA A LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ANTE LO NO PREVISTO EN LA LEY LOCAL (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XLII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y AQUELLOS AFINES DE LA (SIC) DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL", 76, 79, 80, 86, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO LA SALIDA SEA CON MOTIVO A RESTAURACIÓN, SIEMPRE QUE POR CAUSA JUSTIFICADA NO PUEDA REALIZARSE EN EL PAÍS, ASÍ COMO POR COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA", 100, FRACCIÓN XXI, 112, FRACCIÓN III, 134, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LAS ENTIDADES ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE ARCHIVOS A NIVEL MUNICIPAL", Y TRANSITORIO DÉCIMO SEGUNDO DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE CHIAPAS].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 253/2020 Y SU ACUMULADA 254/2020. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 15 DE MAYO DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 253/2020 y su acumulada 254/2020, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el cinco de agosto de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El tres de septiembre de dos mil veinte, el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), promovió acción de inconstitucionalidad, a través del sistema electrónico SESCJN, de esta Suprema Corte Justicia de la Nación, en contra de:

El Decreto Legislativo No. 251 mediante el cual se expide la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 5 de agosto de 2020.

Particularmente, los artículos 4, 12, fracción VII; 20, 28, 39, 47, 61, 68, 69, 75, 77, 78, 79, 80, 86, 89, 100, fracciones XXI y XXIII; 105, 113, fracción III; 122, 123, 124, 125, 126, 134, fracción VI, y artículo décimo segundo transitorio, así como de omisiones detectadas de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas.

2. Por otra parte, mediante escrito presentado el cuatro de septiembre de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió acción de inconstitucionalidad en contra de:



"[A]rtículos 10, fracción I, y 112, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 251 (sic) publicado el 5 de agosto de 2020 (sic) en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa ..."

3. **Preceptos violados.** El instituto y la Comisión accionantes señalaron como preceptos violados los artículos 1o., 5o., 6o., apartado A, 16, 35, fracción VI; 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T; 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Así como los diversos 1, 2, 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

5. **Conceptos de invalidez.** Los entes actores expusieron los siguientes conceptos de invalidez.

6. Por un lado, el INAI planteó dieciocho conceptos de invalidez, en los cuales expuso:

a) **Primero.** Alega que el **artículo 4** de la Ley de Archivos para el Estado de Chiapas es contrario al artículo 4 de la Ley General de Archivos, así como los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, porque actualiza una omisión, pues no establece los siguientes términos: "Entes públicos", "Organización", "Órgano de Gobierno" y "Programa Anual", los cuales sí se encuentran detallados en el artículo 4 de la Ley General de Archivos. Por otra parte, La expresión "Serie" contenida en la fracción XLVIII, del artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, es inválida al variar la definición ahí contenida.

b) **Segundo.** El **artículo 12, fracción VII**, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es contrario al artículo 11, fracción VII, de la Ley General de Archivos, y, por ende, a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, porque la porción normativa impugnada es



contraria en su sentido y alcance con la contenida en la Ley General de Archivos, de ahí que la ley local deba armonizarse con la general.

c) **Tercero.** El **artículo 20** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, resulta contrario al artículo 19 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que, si bien es válida la regulación, en desarrollo de lo que establece la Ley de Archivos del Estado de Chipas, por cuanto a la disolución, liquidación, desincorporación o extinción de una entidad paraestatal de la administración pública estatal, ella se queda corta en cuanto al supuesto que establece la Ley General de Archivos, pues al abarcar a cualquier sujeto obligado de los gobiernos estatales, mientras que la ley local únicamente lo hace por cuanto a las entidades paraestatales de la administración pública estatal, por lo que hay una omisión en la previsión del resto de sujetos obligados, derivado de la deficiente armonización y desarrollo de la ley local.

d) **Cuarto.** El **artículo 28, último párrafo**, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es contrario al artículo 27 de la Ley General de Archivos y, por ende, de los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que la persona titular del área coordinadora de archivos deberá contar con título profesional, conocimientos o capacitación en área afín a la materia de archivos. Asimismo, establece que la persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en ambas legislaciones, sin referirse en lo absoluto al nivel jerárquico que impone la ley general.

e) **Quinto.** El **artículo 39** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es contrario al artículo 38 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracción XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, pues va más allá de lo dispuesto por la ley general ya que faculta taxativamente para que los organismos garantes de las entidades federativas permitan acceso a los documentos respectivos, en la medida en que la investigación o estudio se considere relevante para el país, mientras que la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, no sólo no establece el supuesto expresamente previsto por la Ley General de Archivos, que es la de los organismos garantes locales con respecto a una investigación o estudio relevante para el país, sino que además, lo extiende para las investigaciones o estudios que se consideren relevantes para el Estado, cuestión a la que no llega la Ley General de Archivos.



f) **Sexto.** El **artículo 47** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es contrario al artículo 46 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracción XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, pues el artículo impugnado establece una facultad del Consejo Estatal para la emisión de lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, así como de los repositorios electrónicos. Lo cual representa una violación a la Ley General de Archivos, la cual establece que la emisión de dichos lineamientos será facultad del Consejo Nacional al generar inseguridad jurídica sobre el medio de defensa en manos del particular.

g) **Séptimo.** El **artículo 61** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es violatorio del artículo 58 de la Ley General de Archivos y, por ende, de los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracción XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, pues la omisión genérica en la ley de Chiapas, del artículo impugnado, de regular lo relativo a los sujetos obligados que no cuenten con un portal electrónico, previéndose únicamente la hipótesis de quienes sí cuenten con él, resulta inconstitucional.

h) **Octavo.** Los **artículos 68 y 69** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas son contrarios a los artículos 65, 66 y 71 de la Ley General de Archivos, en relación con los diversos 1, 6, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, pues los artículos impugnados establecen la "estructura organizacional" (integración) del Consejo Local de Archivos, así como sus atribuciones y funcionamiento, los cuales no se encuentran en armonía con lo establecido en la Ley General de Archivos. En ese orden de ideas, la ley de Chiapas establece en la integración del Consejo Estatal, al rector de la Universidad Autónoma de Chiapas, así como al rector de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, mismos que no cuentan con equivalente en la integración del Consejo Nacional, lo que resulta contrario a la Ley General de Archivos.

Además, el artículo 68 de la ley impugnada establece expresamente que: "El presidente del Consejo Estatal deberá estar presente en todas las sesiones que se lleven a cabo", lo que lleva a concluir que no podrá nombrar a un suplente en sus ausencias, cuestión que resulta contraria al funcionamiento y atribuciones del Consejo Nacional (y que deben ser equivalentes para el consejo local), por cuanto sí establece la suplencia del presidente. Así, la representación municipal



que prevé el artículo 68 no resulta acorde con lo previsto en la Ley General de Archivos, la cual establece que la legislación de cada entidad federativa determinará la forma en que los Municipios participarán en el Consejo Estatal, cuestión que no se ve desarrollada en la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, pues ésta, a su vez, lo delega a la convocatoria que emita el Consejo Estatal, para elegir al representante de los Archivos Regionales y/o Municipales conforme a las bases y procedimientos que en ella se determinen, cuestión que es contraria a la Ley General de Archivos.

La ley de Chiapas establece que para la designación de la representación de los archivos privados en el Consejo Local, se deberán cumplir los requisitos que señala la Ley General de Archivos. Los requisitos numéricos que prevé la ley general, en cuanto a la representación de al menos quince archivos privados, podría constituir un requisito muy gravoso que ningún representante podría llegar a cumplir, y que podría comprometer la participación de los archivos privados en el Consejo Estatal, al ser factible que no exista ni siquiera esa cantidad total de archivos privados de interés público del orden estatal en el Estado de Chiapas.

La designación del secretario técnico del Consejo Estatal viene dada por elección de la mayoría de los integrantes del Consejo Estatal, de conformidad con el artículo 68 de la ley impugnada, cuestión que resulta contraria al esquema previsto por la Ley General de Archivos, que establece que tanto el nombramiento como la remoción del secretario quedará en manos del presidente del Consejo.

i) **Noveno.** Los artículos **78, 79, 80, 100, fracción XXI y décimo segundo transitorio**, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas transgreden los artículos 78, 79, 80 y 81 de la Ley General de Archivos y, por tanto, de los artículos 1o., 6o, 16, 73, fracción XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que, si bien existe libertad de configuración legislativa a favor de las entidades federativas en diversos aspectos previstos por la Ley General de Archivos, no existe tal libertad en materia del Registro Estatal de Archivos; puesto que del análisis de los artículos 78 al 81 de la Ley General de Archivos, se desprende que lo que pretende el legislador nacional es contar con una sola aplicación informática, alimentada por la información que habrán de registrar los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno en favor de una base registral única. Suponer que pueda haber registros estatales de archivo, haría perder el atributo de que fuera una herramienta única, uniforme y accesible a todos.



j) **Décimo.** El artículo **86** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es contrario al artículo 90 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracción XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, pues al tratarse de documentos de interés público (archivos privados y patrimonio documental), que salgan del país, se estima que ello debería ser facultad privativa de la Ley General de Archivos, por ende, invade su competencia.

k) **Décimo primero.** Los artículos **75, 77, 89 y 100, fracción XXIII**, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas son contrarios a los artículos 75, 90 y 92 de la Ley General de Archivos, así como a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracción XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, con respecto a la emisión de disposiciones reglamentarias competencia del Archivo General del Estado. Lo anterior es así, pues pretender facultar al Ejecutivo Estatal para que emita las disposiciones reglamentarias correspondientes, no es acorde con los principios y bases de la Ley General de Archivos, ya que el Archivo General de la Nación es quien tiene la atribución de hacer la declaratoria de "interés público" de los archivos privados, conforme a la Ley General de Archivos, y consecuentemente debieran regirse conforme a la ley general, y someterse a la autoridad del Archivo General de la Nación, pues por una cuestión de jerarquía normativa, la Ley General de Archivos impondría su fuerza vinculatoria con respecto a dichos documentos y archivos privados. Esto es, una declaratoria de interés público en el ámbito estatal, no podría limitar las facultades establecidas en favor del Archivo General de la Nación por la Ley General de Archivos, con respecto a los mismos archivos privados, cuestión que omite reconocer la ley de Chiapas, al prescindir en su redacción del fraseado previamente referido, lo cual deriva en su inconstitucionalidad.

Por otra parte, respecto de las figuras de versión facsimilar (prevista en el artículo 75, penúltimo párrafo, de la ley de Chiapas), expropiación (artículo 89 de la ley de Chiapas) y derecho de preferencia (artículo 77 de la ley de Chiapas), se debió de haber previsto que la atribución que se establezca a favor del Archivo General del Estado será sin perjuicio de la atribución que, respecto de estas figuras, establece la Ley General de Archivos a favor del Archivo General de la Nación.

En consecuencia, las facultades para efectuar una versión facsimilar de los archivos privados, de la expropiación, y del derecho de preferencia ante una enajenación de los archivos, que establece la ley de Chiapas, omiten la mención



de que ellas se contemplan sin perjuicio de esas mismas facultades del Archivo General de la Nación, con respecto a los archivos privados declarados de interés público conforme a la Ley General de Archivos, de ahí la inconstitucionalidad de la omisión del fraseado de referencia.

l) **Décimo segundo.** Los artículos 103, último párrafo, y 113 fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Chiapas son contrarios al artículo 114 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracción XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal; pues, atendiendo al contenido de la Ley General de Archivos, se advierte que el Consejo Nacional de Archivos, será el único facultado para emitir lineamientos que regulen el funcionamiento del Consejo Técnico y Científico Archivístico. De ahí que la atribución en el ámbito local para emitir los lineamientos que regulen el funcionamiento del Consejo Técnico debería recaer en el Consejo Estatal. Por ende, el legislador local pretende atribuir una función que si bien no está prohibida para los directores del Archivo (la atribución de proponer los lineamientos), el órgano al que va dirigido sí lo es, siendo el casi de que el órgano de gobierno no debe tener injerencia en la actuación del Consejo Técnico, en razón de que la facultad para emitir los lineamientos conforme a los que operará el Consejo Técnico, debería estar reservada material y sustancialmente al Consejo Local de Archivos (en homologación a como lo establece la Ley General de Archivos), por lo que es a este último a quien debería encontrarse dirigida la propuesta que formule el director del Archivos, y no al órgano de gobierno del Archivo General del Estado.

m) **Décimo tercero.** Los artículos 122, 123, 124, 125 y 126 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas son contrarios a la Ley General de Archivos; 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal; pues no se advierte la manera en que el contenido de los artículos impugnados armonizan con el esquema de organización de manejo de los documentos de archivo previsto para los sujetos obligados, como lo es el "Sistema Institucional de Archivos", previendo dentro de los Poderes Legislativo, Judicial, órganos autónomos y Municipios, la existencia de una suerte de "entidades especializadas en materia de archivos", esto es, una suerte de "archivo general" (pues incluso literalmente así se denominan) al interior de cada uno de estos entes públicos, cuando ya la ley general establece un esquema organizativo, de estructura, con respecto a los responsables de archivo en cada fase de su ciclo vital (de trámite, concentración e histórico), previéndose quiénes deberán ser los responsables



respectivos, sus facultades, etcétera, como a la par, de forma adicional, crear unos "archivos generales" al interior de esos sujetos obligados.

Finalmente, estos "archivos generales" resultan contrarios a la Ley General de Archivos, toda vez que, en cada Estado, sólo puede existir un archivo general; asimismo, es importante señalar que el Archivo General de cada Estado será el ente especializado en materia de archivos, sin que, dentro del marco de la Ley General de Archivos, se advierta la posibilidad o la forma en que puedan convivir estos "archivos generales" con el esquema normativo previsto en la ley marco.

n) **Décimo cuarto.** El **artículo 4, fracción XLIII**, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es contrario a la Ley General de Archivos, así como a los diversos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal. Esto es así, ya que el numeral impugnado define al "Órgano de Vigilancia", dicha definición causa incertidumbre jurídica, derivado de su contraste con el artículo 117 de la Ley de Archivos de Chiapas y subsecuentes con el artículo 4, fracción XLIV, de la Ley General de Archivos, toda vez que en la definición está incluyendo a todos aquellos órganos de vigilancia afines de las dependencias y entidades de la administración pública estatal. Por ende, es inconstitucional dicha porción normativa, pues la definición debe limitarse a su pertenencia al Archivo General del Estado, y no a la mención de órganos de vigilancia ajenos a aquél.

o) **Décimo quinto.** El **artículo 105** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es contrario al artículo 110 de Ley General de Archivos, así como a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal. Si bien el artículo 10 de la Ley de Archivos de Chiapas, señala lo relativo a la supletoriedad de la Ley General de Archivos, es necesario que en la ley impugnada se establezca expresamente el nivel jerárquico que deben de tener los integrantes de la Junta de Gobierno (órgano de gobierno), pues su omisión es inconstitucional. De ahí que la ley local no cumple con lo que establece la Ley General de Archivos, al no señalar el nivel jerárquico que los integrantes de la Junta de Gobierno deben de tener, esto es, por lo menos el nivel de subsecretario, siendo que la ley local sólo establece el nivel que deben de tener los suplentes, mas no los integrantes titulares de la Junta de Gobierno.



p) **Décimo sexto.** El artículo 134, fracción VI, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es contrario al artículo 116 de la Ley General de Archivos, y transgrede los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que una "entidad especializada en materia de archivos a nivel municipal" no tiene cabida dentro del esquema previsto por la Ley General de Archivos, y tampoco lo tiene en realidad dentro del previsto por la ley local, misma que tampoco le otorga facultades a dicha "entidad especializada en materia de archivos a nivel municipal", por lo tanto, dicha mención resulta del todo inválida en esta figura de infracción administrativa. Luego, como existe un solo "archivo general" en el Estado, o "entidad especializada en materia de archivos" a nivel local, por lo que no hay posibilidad de que los propios Municipios establezcan, a su vez, "entidades especializadas en materia de archivos" a nivel municipal, y que existan tantas "entidades especializadas" como Municipios en el Estado.

q) **Décimo séptimo.** La Ley de Archivos del Estado de Chiapas es omisa en cuanto a la previsión de ciertas figuras delictivas, lo cual es contrario al artículo 121 de la Ley General de Archivos y, por ende, violatoria de los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, porque omite establecer ciertas figuras delictivas que sí se encuentra obligada a prever, tal como la prevista en la fracción I; así como la prevista en el último párrafo, ambos del artículo 121 de la Ley General de Archivos, porción normativa que refiere a la destrucción de documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente, pues al tratarse de documentos que contienen información sobre violaciones graves a derechos humanos, es menester prevenir y sancionar las conductas que destruyan o pongan en riesgo los documentos relativos a la materia.

r) **Décimo octavo.** La Ley de Archivos del Estado de Chiapas omite señalar la previsión que establece el artículo décimo primero transitorio de la Ley General de Archivos, lo cual es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, pues en contraste, el artículo décimo primero transitorio de la Ley General de Archivos prevé que los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional, dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de dicha ley, respecto a lo cual, la



ley local es omisa; es decir, no fija una previsión homóloga a la prevista por la Ley General de Archivos, lo cual resulta inconstitucional, toda vez que ello resulta contrario al mandato de armonización a cargo de las entidades federativas, así como porque deja en un total estado de incertidumbre jurídica el plazo que tendrán los sujetos obligados para implementar su sistema institucional de archivos, violando con ello el artículo 16 constitucional, en cuanto al principio de certeza jurídica que debe revestir todo acto de autoridad.

7. Por su parte la CNDH planteó en esencia, dos conceptos de invalidez, en los cuales expuso, en esencia que:

a) El artículo 10, fracción I, establece que, en primer lugar, será aplicable la norma que expidió el Congreso Local y en lo no previsto, se observará de manera supletoria la Ley General de Archivos. Sobre el tópico, refiere que la norma impugnada no puede establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación, aunado a que el régimen supletorio se encuentra previsto en la Ley General de Archivos, de ahí que se vulnere el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Agrega que las Legislaturas Locales no pueden prever la supletoriedad de leyes que son de observancia general en la República Mexicana, tanto para las autoridades federales como locales y de las entidades federativas y que se violenta el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, expone también que resulta inválido que la norma local prevea que la Ley General de Archivos sea supletoria en lo no previsto por la legislación estatal.

Cita en apoyo a sus consideraciones lo decidido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, asunto en donde se dijo que las leyes generales no pueden preverse como supletorias de una ley local, en virtud de que fueron expedidos en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión; por otra parte, también al resolverse la acción de inconstitucionalidad 79/2019 se declaró la invalidez de las porciones normativas de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Persona para el Estado de Tabasco, que estable-



cían la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General de Víctimas y tratados internacionales.

b) En otro orden de ideas, refiere que el artículo 112, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, impone como requisito para desempeñar el cargo de titular de la Dirección General del Archivo General del Estado no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso; pues estima que dicha exigencia transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público al excluir injustificadamente a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.

Así, considera que la porción normativa impugnada resulta discriminatoria, al transgredir el contenido del artículo 1o. constitucional, en su vertiente al derecho a la igualdad y no discriminación; por otra parte, se transgrede el contenido del artículo 5o. constitucional y 35, fracción VI, en lo que respecta a la libertad de trabajo y el derecho a ocupar un cargo público, respectivamente, por lo que resulta sobreinclusiva, al excluir de forma injustificada a un sector de la población, aun cuando el delito por el que fueron sancionadas las personas no se encuentre vinculado o relacionado con las funciones que se desempeñarán en el cargo y añade que la disposición impugnada atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de igualdad, de ahí que contiene una categoría sospechosa, por lo tanto, la medida no cumple con una finalidad constitucional imperiosa.

Finalmente, aduce que la porción normativa impugnada es discriminatoria al generar una distinción injustificada, exclusión o preferencia arbitraria e injusta entre las personas que han sido en algún momento sentenciadas por la comisión de un delito doloso y han cumplido con tal sanción; de igual forma, contraviene el principio de reinserción social.

8. **Admisión y trámite.** Por acuerdos de siete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentadas las acciones de inconstitucionalidad, registrándolas bajo los expedientes 253/2020 (INAI) y 254/2020 (CNHD), decretando su acumulación y designando como instructor al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



9. Atento a lo anterior, por acuerdo de nueve de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor dio cuenta de ambas demandas de inconstitucionalidad, las admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas como las entidades que emitieron y promulgaron la ley impugnada; asimismo, entre otros aspectos, solicitó el informe a estas autoridades, le dio vista del asunto al fiscal general de la República y al consejero jurídico del Gobierno Federal.

10. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas.** El presidente de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado de Chiapas emitió el informe y expresó como razonamientos para sustentar la constitucionalidad de la norma tildada inconstitucional los siguientes:

a). **Causas de improcedencia.** Sobre el tópico, expuso que los argumentos expuestos por los promoventes resultan infundados e inoperantes, contrariamente a lo expuesto, los artículos impugnados son constitucionales, de ahí que el asunto debe sobreseerse, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

b). Agrega que debe sobreseerse, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 20, fracción II, y 59, en relación con el artículo 19, fracciones VII y VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, pues no se transgreden las disposiciones contenidas en la Constitución Federal, pues se busca establecer la seguridad jurídica de las personas en concordancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya que no existe contradicción de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, con la Constitución Federal, pues, el dispositivo impugnado busca mecanismos eficaces e inmediatos para la conservación del patrimonio cultural.

c). **Contestación a los conceptos de invalidez.** Alega que los conceptos de invalidez parten de una interpretación errónea, pues los preceptos combatidos son acordes con la Constitución Federal y con la Ley General de Archivos; existe facultad de concurrencia sobre ciertos temas en el que contempla un órgano de vigilancia, la integración de la Junta de Gobierno, así como de archivos generales dentro de los Poderes del Estado, así como el establecimiento de figuras delictivas, regulaciones que no vulneran la Constitución Federal.



d). En suma, refiere que no puede considerarse una transgresión a la Constitución Federal, a la Ley General de Archivos ni a los derechos humanos, pues, la norma impugnada va encaminada para un bien común que es el de mayor beneficio al proteger los derechos humanos de las personas al acceso a la información pública y de contar con una organización y protección del acervo histórico y cultural que dota de identidad a la sociedad chiapaneca, de ahí que los mecanismos y prerrogativas establecidas son acordes con la realidad, por lo tanto, la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es constitucional.

11. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas. El Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, por conducto de la subconsejera jurídica de lo Contencioso, dependiente de la Consejería Jurídica del gobernador del Estado de la entidad referida, rindió informe, mediante el cual argumentó que:

a). Estimó como cierto que el gobernador del Estado de Chiapas como titular del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa promulgó el Decreto Número 251, por el cual se expidió la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial del Estado, Tomo III, de cinco de agosto de dos mil veinte.

b). Refiere que los argumentos vertidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales son deficientes y, por ende, infundados de su contenido no se establece, ni explica el contenido de cada uno de los numerales de la Constitución Federal que se ven vulnerados, todo ello, en relación con el dispositivo impugnado.

c). Agrega que el Estado de Chiapas cuenta con libertad de configuración para legislar en aquellas materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, de acuerdo con la interpretación de los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, de ahí que el Estado de Chiapas no tiene la obligación de replicar la ley marco (Ley General de Archivos).

d). Expone que de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 108/2016, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó, entre otras consideraciones, que las entidades federativas no están obligadas a replicar las leyes federales, también cuentan con libertad de configuración. De igual forma, expone que la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2018, estimó que el criterio vigente es que los Estados de la República tienen libertad para legislar atendiendo a la realidad social de cada entidad federativa, sin que sea posible exigir a cada una de ellas replicar la ley general.

e). En otro orden de ideas, respecto a los conceptos de invalidez expuestos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estimó que el primer concepto de invalidez hecho valer resulta infundado, pues no se vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica en el caso específico, pues cada orden normativo debe regular los supuestos en los que ejercerán su ámbito propio de competencia.

f). Por otra parte, respecto al segundo concepto de invalidez, refiere que la porción normativa impugnada no es violatoria de garantías, ni discriminatoria, tampoco transgrede el derecho humano a la igualdad, de igual forma no se vulnera el derecho a la libertad de trabajo y el acceso a un cargo público, sino que permite la adecuada selección y formación de los servidores públicos que cuenten con el perfil ideal para el cargo, capaces de generar confianza por la honestidad demostrada durante su vida, de ahí que se busque el mejor perfil que comprenda su dimensión objetiva, externa o sociales, la buena reputación del funcionario público.

g). Agrega que el requisito consistente en acreditar que el titular de la Dirección del Archivo General cuenta con una buena reputación, sí persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, al encontrarse relacionado con el concepto de modo honesto de vivir, pues el artículo 34, fracción II, de la Constitución Federal establece como requisito dicha característica para tener la calidad de ciudadano.

h). Además, la fracción III del artículo 11 de la Ley General de Archivos prevé ese mismo requisito para quien ostente el cargo de director general del Archivo General, por ende, el requisito previsto en la legislación local constituye una restricción legítima, de ahí que lo manifestado por la Comisión actora resulta infundado.

12. En proveído de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos los oficios y anexos rendidos por el presidente de



la Mesa Directiva y representante legal del Congreso de Chiapas, así como de la subconsejera jurídica de lo Contencioso, de la Consejería Jurídica del Gobierno de Chiapas, en representación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad federativa referida, respectivamente; asimismo, se les tuvo rindiendo sus respectivos informes; por otra parte, se señaló el plazo de cinco días hábiles, para el efecto de que las partes formulen alegatos.

13. Opinión de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República no formuló manifestación alguna en el presente asunto.

14. Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El consejero jurídico del Gobierno Federal no formuló manifestación alguna.

15. Cierre de la instrucción. Seguido el trámite legal correspondiente, y una vez recibidos los alegatos rendidos por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, y 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 declaró cerrada la instrucción del asunto, así como el envío del expediente para la elaboración del proyecto de resolución.

16. Posteriormente, en proveído de veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, se tuvieron por recibidos los alegatos formulados por el presidente de la Mesa Directiva y representante legal del Congreso del Estado de Chiapas, no obstante que se haya cerrado la instrucción en diverso auto de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, pues el escrito de referencia fue presentado ante la oficina de correos dentro del plazo concedido para tal efecto.

II. COMPETENCIA

17. 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, incisos g) y h), de la Constitución Federal y artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Insti-



tuto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales plantean la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversos artículos de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el cinco de agosto de dos mil veinte.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

18. Del análisis de los escritos, este Tribunal Pleno advierte que la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la regularidad constitucional de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el cinco de agosto de dos mil veinte, en particular, sus artículos 4, fracciones XLIII, en la porción normativa "y aquellos afines de la (sic) Dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal", y XLVIII, y la omisión de prever la definición de los conceptos "entes públicos", "programa anual", "órgano de gobierno" y "organización"; 10, fracción I; 12, fracción VII; 20; 28, párrafo tercero, por omitir el nivel jerárquico de la persona titular del Área Coordinadora de Archivos; 39, fracción I; 47; 61, por la omisión de no prever regulación para el caso de sujetos obligados que no cuenten con portales electrónicos; 68, fracciones VIII, IX y XII, y párrafos segundo, tercero, cuarto por omisiones y sexto; 69, párrafos tercero y cuarto; 75; 77; 78; 79; 80; 86; 89; 100, fracciones XXI y XXIII; 105, por la omisión de prever el nivel jerárquico de las personas que integran la Junta de Gobierno; 112, fracción III; 113, fracción III; 122; 123; 124; 125; 126; 134, fracción VI y artículo décimo segundo transitorio; así como las omisiones consistentes en no prever delitos en materia archivística y de establecer un artículo transitorio semejante al décimo primero de la ley general.

IV. OPORTUNIDAD

19. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ ("ley reglamentaria de la

¹ **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."



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.²

20. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, en el caso, se cumple con este requisito procesal. Ello, pues se combate la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el cinco de agosto de dos mil veinte. En ese orden de ideas, y dado que el plazo para cuestionarlo corrió del seis de agosto al cuatro de septiembre de dos mil veinte, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna** para ambos promoventes.

21. En efecto, el INAI presentó su acción de inconstitucionalidad el jueves tres de septiembre de dos mil veinte a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SESCJN), y fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal con número de registro 1452-SEPJF, de ahí que fue presentado en tiempo.

² 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, 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 ÍNTEGRAMENTE 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 aquélla. 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."



22. Por otra parte, la CNDH presentó su escrito el cuatro de septiembre de dos mil veinte, la cual fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal en esa misma fecha. En ese orden de ideas, el escrito fue presentado en el último día del plazo ante la referida Oficina de Correos de México.

V. LEGITIMACIÓN, REPRESENTACIÓN Y PERSONERÍA

23. El artículo 105, fracción II, inciso h,³ de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda restringida a la impugnación de normas que violen el derecho a la información y a la protección de datos personales.

24. Por su parte, el artículo 6o. de la Constitución Federal,⁴ en relación con el organismo garante, establece que se regirá por la Ley en Materia de Transpa-

³ **Art. 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

"..."

⁴ "Art. 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.



rencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

25. El artículo 21, fracción VI,⁵ de la Ley en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el instituto, previa aprobación del Pleno, tendrá, entre otras, la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

26. En ese orden de ideas, es viable concluir que el INAI está facultado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues considera que diversas disposiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Chiapas vulneran la protección de datos personales.

27. En la especie, tanto el artículo 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia, como el artículo 35, fracción XVIII, de su homóloga federal, establecen la atribución del INAI para promover las acciones de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105 constitucional, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados en el Pleno.⁶

"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.

"..."

⁵ "Artículo 21. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"..."

"VI. Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables;

"..."

⁶ **Ley General de Transparencia**

"..."

"**Artículo 41.** El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados



28. La representación legal del INAI corresponde al comisionado presidente⁷ no obstante, dentro de su estructura interna, se establece la Dirección General de Asuntos Jurídicos adscrita a su oficina⁸ y, en consecuencia, el artículo 32 del Estatuto Orgánico, atribuye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos la representación legal del INAI en asuntos jurisdiccionales, así como para rendir los escritos de demanda en las acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, así como todas las acciones que a dichos juicios se refieren.⁹

29. De lo anteriormente reseñado, se advierte que, para que el director general de Asuntos Jurídicos presente una demanda de acción de inconstitu-

internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información ..."

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"Artículo 35. Son atribuciones del Pleno, las siguientes: ...

"XVIII. Interponer, por el voto de la mayoría de sus integrantes, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución y su Ley Reglamentaria ..."

⁷ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

"**Artículo 30.** El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de tres años, renovable por una ocasión ..."

"Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

"**Artículo 16.** Las funciones del Comisionado Presidente son las siguientes:

"I. Representar legalmente al Instituto; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Tratándose de actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá la autorización previa del Pleno ..."

⁸ **Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.**

"**Artículo 16.** Las funciones del Comisionado Presidente son las siguientes: ...

"A la Oficina del Comisionado Presidente se encuentran adscritas las Direcciones Generales de Administración; de Asuntos Jurídicos; de Comunicación Social y Difusión; y de Planeación y Desempeño Institucional."

⁹ "**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 ..."



cionalidad, lo tendrá que hacer por instrucciones del Pleno del INAI mediante un acuerdo aprobado por la mayoría de sus miembros.

30. Luego, como la demanda la promovió Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien acreditó su personalidad con copia certificada de la credencial expedida por el instituto, así como del contenido del acuerdo ACT-PUB/02/09/20202.05, mediante el cual los comisionados del instituto referido, en sesión de dos de septiembre de dos mil veinte, acordaron que se "[I]nstruye al Director General de Asuntos Jurídicos, como representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para que elabore el documento e interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera no limitativa, en contra de los artículos (se transcribe) de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el cinco de agosto de dos mil veinte."

31. Además del referido acuerdo se advierte que: "PRIMERO. Se instruye al Director General de Asuntos Jurídicos, como representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para que elabore el documento e interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera no limitativa, en contra de los artículos 4, 12, fracción VII, 20, 28, 39, 47, 61, 68, 69, 75, 77, 78, 79, 80, 86, 89, 100, fracciones XXI y XXIII, 105, 113, fracción III, 122, 123, 124, 125, 126, 134, fracción VI, artículo décimo segundo transitorio, así como de las omisiones detectadas, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el cinco de agosto de dos mil veinte."

32. También el artículo 32, fracciones I y II,¹⁰ del Reglamento Interior del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales establece como atribuciones de la Dirección

¹⁰ **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;



General de Asuntos Jurídicos la representación legal del mismo para realizar los escritos de demanda o contestación en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad. En consecuencia, se debe concluir que el funcionario Miguel Novoa Gómez Díaz tiene personería para ejercitar la presente acción de inconstitucionalidad.

33. Por otra parte, la CNDH se encuentra facultada para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues considera que diversas disposiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el cinco de agosto de dos mil veinte, vulneran el principio de seguridad y legalidad jurídicas, igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público.

34. La demanda la promovió María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual realiza de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ precepto por el cual se advierte que 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 materia¹² señala que los promoventes

"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; ..."

¹¹ 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. ..."

¹² Ley Reglamentaria de la materia.

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para



deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

35. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece a través de su presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹³ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

36. Por lo tanto, si en el caso se promovió el presente medio de control en contra de preceptos contenidos en la Ley de Archivos del Estado de Chiapas que la accionante estima violatorios a derechos humanos, es evidente que cuenta con legitimación para impugnarlos.

37. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por órganos legitimados constitucionalmente y presentados por sus debidos representantes.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

38. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, al ser de orden público, son de estudio preferente, previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que se hubiesen hecho valer o que de oficio advierta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

¹³ 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."



39. El Poder Legislativo del Estado de Chiapas señala que la presente acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse con apoyo en lo dispuesto en los artículos 20, fracción II, y 59, en relación con el artículo 19, fracciones VII y VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que con la expedición del Decreto Número 251 no se transgreden disposiciones en la Constitución Federal, pues la misma busca establecer la seguridad jurídica de las personas, aunado a que no se contraponen a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pues se emitieron por el Poder Legislativo Local, apegándose a respetar sus normas legales la protección de los derechos humanos del gobernado, y que fue emitido por autoridad competente; de ahí que no existe contradicción de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas.

40. Debe desestimarse dicha causal de improcedencia, toda vez que la autoridad demandada fundamenta la improcedencia debido a que a su juicio los conceptos de invalidez no contravienen la Constitución Federal, la Declaración Universal sobre Derechos Humanos y los diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano; sin embargo, conforme a la jurisprudencia P./J. 36/2004 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁴ tal manifestación debe ser desestimada, porque versa sobre un aspecto relativo al fondo de la litis.

VII. PRECISIÓN METODOLÓGICA

41. El estudio de los conceptos de invalidez se hará conforme a lo solicitado por las accionantes, toda vez que solicitaron la invalidez de diversos artículos de la ley local y, por tanto, se dará respuesta a cada uno de los planteamientos formulados.

¹⁴ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."



42. Además, para una mejor comprensión del asunto, primero se establecerá el parámetro constitucional y una breve descripción del marco legal general aplicable, para, finalmente, proceder al estudio de los conceptos de invalidez.

VIII. PARÁMETRO CONSTITUCIONAL

43. No es la primera vez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza y desarrolla el parámetro de regularidad en materia de archivos. En las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019 y 122/2020, cuyas premisas se retomarán en este estudio, se analizaron diversas legislaciones emitidas por entidades federativas a la luz de lo dispuesto en la Ley General de Archivos.

44. En dichos asuntos se tomó como punto de partida la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, la cual buscó establecer las bases y principios para la armonización de la materia de archivos a nivel nacional, facultando al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia que estableciera la estandarización de las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos y creara el Sistema Nacional a través de un esquema de colaboración y coordinación

45. Como resultado de ello, se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 de la Constitución Federal, que señala lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."



46. La Ley General de Archivos fue expedida el quince de junio de dos mil dieciocho y, a partir del quince de junio del año siguiente, fecha en que entró en vigor, empezó a correr el plazo de un año concedido a las entidades federativas para que armonizaran sus ordenamientos correspondientes con lo dispuesto en dicha ley.

47. Esta obligación refleja que la facultad otorgada al Congreso de la Unión no federalizó la materia de archivos, lo que incluso puede desprenderse del propio procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, pues en su iniciativa se manifestó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, aquélla debería normar la organización y administración homogénea de los archivos en el ámbito federal, local y municipal con pleno respeto a la soberanía de los Estados y a la autonomía de los Municipios.

48. De esta manera, y toda vez que el Constituyente Permanente estableció un sistema de facultades concurrentes en materia de archivos, los Estados mantienen su libertad de configuración para regular, dentro del ámbito de su competencia, lo relativo a la materia de archivos; sin embargo, debe observarse lo dispuesto por el legislador federal en ejercicio de la facultad que la Constitución Federal le concede.

49. En efecto, las denominadas facultades concurrentes establecidas por el Constituyente en determinados preceptos, y reconocidas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, son ejercidas simultáneamente por la Federación y los Estados y, eventualmente, Municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad o fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal. Así, en esos casos, si bien los órdenes de gobierno parciales están facultados para actuar respecto de una misma materia, será el Congreso de la Unión el que determinará la forma y los términos de la participación a través de la emisión de lo que se denominan leyes generales.

50. De acuerdo con la interpretación de este Alto Tribunal en torno al artículo 133 de la Constitución Federal, que consagra el principio de supremacía constitucional, las leyes generales, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Federal, constituyen la Ley Suprema de la Unión,



son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales del Estado Mexicano, al ser aquellas respecto a las cuales el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno.

51. Derivado de ello, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la contravención a lo dispuesto en la Constitución Federal, sino también de leyes que, si bien tienen un rango inferior a ella, por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetro de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.

52. En consecuencia, al ser el Constituyente Permanente el que delegó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno, la ley general emitida como resultado de ello se vuelve parámetro de validez y, en ese sentido, puede usarse como norma de contraste para determinar la regularidad constitucional de una norma que regula un aspecto previsto por aquélla.

53. Por lo tanto, como incluso fueron formulados los conceptos de invalidez por el INAI, resulta posible que las normas impugnadas de la Ley de Archivos para el Estado sean contrastadas a la luz de lo dispuesto en la Ley General de Archivos para determinar su regularidad constitucional, al ser ésta el parámetro de validez en materia de archivos.

54. Ahora bien, en la conformación de este parámetro, es de suma importancia atender a lo previsto en el artículo 71 de la ley general de la materia, al contener las previsiones específicas para la regulación de los sistemas locales de archivos. Por su importancia, a continuación, se transcribe dicho precepto.

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.



"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

55. Como se advierte, tal precepto prevé ciertos puntos obligatorios para los Estados, como son que deberán:

- a) Regular el sistema local en sus leyes.
- b) Establecer como órgano de coordinación a un Consejo Local.
- c) Crear un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular deberá tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
- d) Prever los términos para la participación de los Municipios o Alcaldías en los Consejos Locales.
- e) Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo del archivo general o la entidad especializada en materia de archivos correspondiente.
- f) Desarrollar en las leyes de las entidades federativas la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que la ley general establece para el Sistema Nacional.

56. Por lo anterior, en el ejercicio de la libertad de configuración que mantienen los Estados, deben cumplir con lo dispuesto por el artículo 71 recién trans-



crito y, particularmente, que la integración, atribución y funcionamiento de sus sistemas locales de archivos sean equivalentes a las que la ley general establece para el Sistema Nacional.

57. Esto es, ni la Constitución Federal ni la Ley General de Archivos ordenaron a los Estados para que legislaran los sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del Sistema Nacional, sino que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.

58. Ahora bien, en cuanto al significado de la equivalencia exigida por la ley general, el Tribunal Pleno sostuvo que el criterio más respetuoso del marco competencial en la materia es uno funcional. Es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

59. Por tanto, la equivalencia ordenada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ser entendida como una obligación de replicar o reiterar lo previsto en la ley marco, pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.

60. Derivado de todo lo anterior, debe analizarse en cada caso concreto si las diferencias que, en su caso, existan en las normas impugnadas de la Ley de Archivos para el Estado de Chiapas, por lo que este tribunal deberá identificar si dichas discrepancias, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.

61. Una vez explicado el parámetro de regularidad en materia de archivos, se dará respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el INAI.

62. De igual manera, la simplificación que propone el cuarto transitorio para que las Legislaturas de cada entidad federativa armonicen sus ordenamientos relacionados con la presente ley facilitaría la consulta de los archivos, lo cual es



de acuerdo con el parámetro constitucional, aunque la materia de archivos no sea federalizada, sino que el Constituyente Permanente estableció un sistema de facultades concurrentes en dicha materia, las entidades federativas mantienen libertad de configuración.

IX. DESCRIPCIÓN DEL MARCO LEGAL GENERAL

63. En cumplimiento a lo previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto mediante el que se expidieron las reformas constitucionales señaladas en el apartado previo, se advierte que en el año dos mil dieciséis se expidió la Ley General de Archivos¹⁵ con la aludida finalidad de organizar y administrar de manera homogénea los archivos en los diversos ámbitos y determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, es decir, a través de dicha legislación se busca establecer los lineamientos que doten de uniformidad la generación y manejo de los documentos que integran los archivos de los sujetos obligados.

64. Como se explica en la iniciativa respectiva,¹⁶ a través de la expedición de la Ley General de Archivos, se promueve y amplía, a nivel institucional y social, una cultura archivística a escala nacional y se genera una mayor conciencia en el cuidado del patrimonio documental. También se coordina y vigila la efectiva modernización de los archivos en todos los niveles de gobierno para favorecer su uso como instrumento de gobernanza y recurso esencial de la transparencia, rendición de cuentas y protección de datos, así como para fortalecer las capacidades técnicas administrativas y financieras de los archivos.

65. La ley determina como sujetos obligados a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos, y fondos públicos en los ámbitos federal, local, municipal, así como cualquier persona física o moral,

¹⁵ Publicada el 15 de junio de 2018 en el Diario Oficial de la Federación. Y que entró en vigor a los 365 días de su publicación, es decir, el 15 de junio de 2019.

¹⁶ Presentada el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la sesión ordinaria del Senado de la República.



incluyendo sindicatos, que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.¹⁷

66. Asimismo, se determinan las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y se fomenta el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación.¹⁸

67. El Sistema Nacional de Archivos es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendentes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.¹⁹

68. Es de resaltar que entre las finalidades de la ley está la de contribuir al ejercicio del derecho a la verdad y a la memoria histórica, con lo cual se refuerza el marco legal para la promoción y protección de los derechos humanos.

69. Se actualiza el Sistema Institucional de Archivos para que los sujetos obligados implementen procesos de gestión documental para crear sistemas de información eficientes que favorezcan la toma de decisiones, coadyuven con la garantía de acceso a la información, fortalezcan la rendición de cuentas y contribuyan a enriquecer la memoria colectiva²⁰ y se contempla que los sujetos obligados integren todo documento de archivo que posean, en expedientes constituidos por documentos ordenados lógicamente y cronológicamente, así como relacionados con un mismo asunto y se refleje con exactitud la información contenida en ellos, conforme a los criterios que establezca el Consejo Nacional y demás disposiciones aplicables.

¹⁷ Artículo 1 de la Ley General de Archivos.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Artículo 64 de la Ley General de Archivos.

²⁰ Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Gaceta Parlamentaria 5015-VIII, de 26 de abril de 2018.



70. También se diseñan instrumentos de planeación y programación en materia archivística a través de programas anuales, a efecto de que los entes públicos de la materia analicen los factores internos y externos y se plantea la necesidad de un área coordinadora de archivos en cada sujeto obligado, como la máxima autoridad en materia archivística, encargada de promover que en las áreas operativas se lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

71. Además, se prevé que los sujetos obligados apliquen a los documentos de archivo electrónico que se encuentren en cualquier formato o medio de almacenamiento, los procesos de gestión documental inherentes a los documentos de archivo, de producción, control, manejo, distribución, almacenamiento y conservación, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables.

72. En lo concerniente a los archivos privados, se establece que los particulares propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público y aquellos considerados como monumentos históricos,²¹ en términos de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, puedan inscribirlos en el Registro Nacional. También se establecen ciertas previsiones, como la relativa a que, en caso de que un particular pretenda trasladar el dominio de un acervo o documento de valor histórico, tenga que dar aviso por escrito al Archivo General de la Nación.

73. Se contempla que el Sistema Nacional de Archivo cuente con el Registro Nacional de Archivos, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los documentos de interés público de los archivos privados, así como difundir el patrimonio documental de la Nación.

²¹ "Artículo 9. Los documentos públicos de los sujetos obligados tendrán un doble carácter: son bienes nacionales con la categoría de bienes muebles, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales; y son Monumentos históricos con la categoría de bien patrimonial documental en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y de las demás disposiciones locales aplicables."



74. Orgánicamente, cabe destacar que se instituyó al Archivo General de la Nación como un organismo descentralizado no sectorizado,²² con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

75. Para el cumplimiento de esos fines, el Archivo General de la Nación contará con los siguientes órganos:

- Órgano de Gobierno;
- Dirección General;
- Órgano de Vigilancia;
- Consejo Técnico y
- Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su Estatuto Orgánico.

76. A su vez, el titular del Archivo General de la Nación preside al Consejo Nacional de Archivos, que es el órgano encargado de coordinar el Sistema Nacional de Archivos.

77. El Consejo Nacional de Archivos está integrado por:

- El titular del Archivo General, quien lo presidirá;
- El titular de la Secretaría de Gobernación;

²² En el artículo octavo transitorio del Decreto por el que expidió la Ley General de Archivos, se establece lo siguiente:

"Octavo. El Archivo General de la Nación permanecerá sectorizado a la Secretaría de Gobernación hasta el 31 de diciembre de 2018.

"A partir del 1 de enero de 2019, se incluirá dentro de la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Paraestatal como no sectorizado."



- El titular de la Secretaría de la Función Pública;
- Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
- Un representante del Poder Judicial de la Federación;
- Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Un integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- El titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- El titular del Banco de México;
- El presidente de cada uno de los Consejos Locales;
- Un representante de los archivos privados y
- Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.²³

78. Las atribuciones del Consejo Nacional de Archivos son: I. Aprobar y difundir la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos, conforme a las mejores prácticas de la materia; II. Aprobar y difundir los criterios y plazos para la organización y conservación de los archivos que permitan localizar eficientemente la información pública; III. Formular recomendaciones archivísticas para la emisión de normativa para la organización de expedientes judiciales; IV. Emitir recomendaciones a los sujetos obligados para aplicar la ley en sus respectivos ámbitos de competencia; V. Aprobar los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas

²³ Artículo 65 de la Ley General de Archivos.



automatizados para la gestión documental y administración de archivos, que contribuyan a la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados; VI. Aprobar acciones de difusión, divulgación y promoción sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial, del valor de los datos abiertos de los documentos de archivo electrónico y como parte de la memoria colectiva; VII. Aprobar la política nacional de gestión documental y administración de archivos; VIII. Promover entre los tres órdenes de gobierno, estrategias de difusión y divulgación del trabajo archivístico, del patrimonio documental y patrimonio documental de la Nación y IX. Las demás que le otorga esta ley y otras disposiciones aplicables.²⁴

79. Asimismo, cobra relevancia para el asunto que nos ocupa lo concerniente a los Sistemas Locales de Archivos, ya que se contempla que cada entidad federativa contará con un sistema local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendentes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.²⁵

80. De igual forma, se establece que las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación. Además, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente y en los Consejos Locales participarán los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

81. El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda y se dispone que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento

²⁴ Artículo 67 de la Ley General de Archivos.

²⁵ Artículo 70 de la Ley General de Archivos.



de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional.²⁶

82. Aunado a lo anterior, se dispone que los Consejos Locales adoptarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las determinaciones del Consejo Nacional, dentro de los plazos que éste establezca; y que los Consejos Locales, con base en las determinaciones que emita el Consejo Nacional, publicarán en las Gacetas o Periódicos oficiales de las entidades federativas, las disposiciones que sean necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en la ley.²⁷

83. Como atribuciones específicas de los citados Consejos Locales, se establecen las siguientes: I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional; II. Aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales; III. Aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva; IV. En el marco del Consejo Nacional, los Consejos Locales podrán proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados, para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de sus archivos; V. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los Municipios o de las Alcaldías, según corresponda; VI. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el Consejo Nacional; VII. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos y VIII. Las demás establecidas en esta ley.

X. ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

84. Con base en lo desarrollado en los párrafos previos, y una vez analizado el parámetro de control constitucional en materia archivística contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los motivos que

²⁶ Artículo 71 de la Ley General de Archivos.

²⁷ Artículo 72 de la Ley General de Archivos.



sustentaron la Ley General de Archivos (ley general), se procederá a contrastar el contenido de los ordenamientos referidos con los artículos impugnados por los accionantes en la Ley de Archivos del Estado de Chiapas (ley local), y con ello dar respuesta a los motivos de invalidez planteados, mismos que se analizan en un orden diverso al propuesto.

TEMA 1. Análisis del artículo 4 de la ley local (primer y décimo cuarto conceptos de invalidez del INAI)

85. En esencia, el Instituto Nacional actor alega que el artículo 4 de la ley local es omiso en establecer los siguientes términos: "Entes públicos", "Organización", "Órgano de Gobierno" y "Programa Anual", los cuales sí se encuentran detallados en el artículo 4 de la Ley General de Archivos; mientras que la expresión "Serie" contenida en la fracción XLVIII es inválida al variar la definición ahí contenida.

86. El artículo impugnado establece:

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, además de las definiciones contenidas en la Ley General de Archivos, se entenderá por:

"I. Acervo: Al conjunto de documentos producidos y recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones, con independencia de la forma o lugar en que se almacenen y resguarden.

"II. Actividad archivística: Al conjunto de acciones encaminadas a administrar, organizar, conservar y difundir los documentos de archivo.

"III. Archivo: Al conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones, con independencia de la forma o lugar en que se almacenen y resguarden.

"IV. Archivo de concentración: Al tipo o modalidad de archivo integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica, pero su permanencia es obligatoria hasta en tanto se determina su disposición documental.



"V. Archivo de trámite: Al tipo o modalidad de archivo integrado por documentos de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones de los sujetos obligados.

"VI. Archivo General del Estado: Al organismo público descentralizado de sectorizado de la Administración Pública del Estado, denominado Archivo General del Estado de Chiapas.

"VII. Archivo histórico: Al integrado por documentos de carácter público, conservación permanente y relevancia para la memoria nacional, local, regional o municipal.

"VIII. Archivo de interés estatal: A los documentos de interés histórico y cultural de la sociedad chiapaneca, que se encuentran en propiedad o posesión de personas físicas o morales que no reciban ni ejerzan recursos públicos, ni realicen actos de autoridad en el Estado de Chiapas o en sus Municipios.

"IX. Área coordinadora de archivos: A la instancia encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como coordinar las áreas operativas del Sistema Institucional de Archivos.

"X. Áreas operativas: A las que integran el Sistema Institucional de Archivos, conformadas por las áreas de correspondencia, archivo de trámite, archivo de concentración y, en su caso, archivo histórico.

"XI. Baja documental: Al procedimiento que tiene como finalidad la eliminación de aquella documentación que haya prescrito en su vigencia, valores documentales y, en su caso, plazos de conservación; y que no posea valores históricos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

"XII. Catálogo de disposición documental: Al instrumento sistemático de control documental que establece las generalidades relacionadas con los valores documentales, plazos de conservación y disposición de los documentos.



"XIII. Ciclo vital: A las etapas por las que un documento de archivo atraviesa, a partir de su producción, recepción, hasta llegar a su baja o transferencia a un archivo histórico.

"XIV. Consejo Estatal: Al Consejo Estatal de Archivos de Chiapas.

"XV. Consejo Nacional: Al Consejo Nacional de Archivos.

"XVI. Consejo Técnico: Al Consejo Técnico y Científico Archivístico del Estado de Chiapas.

"XVII. Conservación de archivos: Al conjunto de procedimientos y medidas destinados a prevenir las alteraciones físicas de los documentos en papel y la preservación de los documentos digitales a largo plazo.

"XVIII. Consulta de documentos: A las actividades relacionadas con la implantación de controles de acceso a los documentos que se encuentran debidamente organizados, ya sea de manera física o electrónica, y que garantizan el derecho de acceso a la información de los usuarios, mediante la atención o cumplimiento de requerimientos.

"XIX. Cuadro general de clasificación archivística: Al instrumento técnico de control documental que refleja la estructura de un archivo, con base en las atribuciones de cada sujeto obligado.

"XX. Datos abiertos: A los datos digitales de carácter público que son accesibles por medio de plataformas o páginas oficiales electrónicas en línea y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado.

"XXI. Digitalización: A la técnica que permite convertir o transformar la información que se encuentra impresa o resguardada de forma analógica en medios de soporte de papel, vidrio, casetes, cintas magnéticas, películas, microfilms, entre otros, en una forma que solo puede reproducirse, leerse o interpretarse por medio de infraestructura tecnológica.

"XXII. Disposición documental: A la selección sistemática de los expedientes de los archivos de trámite o concentración cuya vigencia documental o uso



a prescrito, conforme a los lineamientos, acuerdos o directrices emitidas al respecto, con la finalidad de realizar las transferencias ordenadas o bajas documentales.

"XXIII. Dirección: A la Dirección General del Archivo General del Estado.

"XXIV. Director: Al titular de la Dirección General del Archivo General del Estado.

"XXV. Documento de archivo: Al medio que registra un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable producido, recibido y utilizado en el ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados, con independencia de su soporte documental.

"XXVI. Documentos históricos: A los documentos que se preservan permanentemente atendiendo a los valores que poseen, sean estos evidenciales, testimoniales o informativos, relevantes para la sociedad, formando parte integrante de la memoria colectiva del estado o del país, que se consideran fundamentales para el conocimiento de la historia nacional, regional, estatal o municipal.

"XXVII. Estabilización: Al proceso de conservación que comprende acciones aplicadas de manera directa sobre los documentos, con la finalidad de disminuir o retardar el deterioro que sufren por la acción del tiempo y factores ambientales, manteniendo las condiciones favorables para su permanencia.

"XXVIII. Expediente: A la unidad documental compuesta por documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite producidos u organizados por los sujetos obligados.

"XXIX. Expediente electrónico: Al conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, con independencia del tipo de información que contengan.

"XXX. Ficha técnica de valoración documental: Al instrumento que permite identificar, analizar y establecer el contexto y valoración de una serie documental.



"XXXI. Fondo: Al conjunto de documentos producidos orgánicamente por un sujeto obligado, identificado con el nombre de este último.

"XXXII. Firma electrónica avanzada: Al conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, y ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere; lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, de conformidad con lo establecido por la Ley de Firma Electrónica Avanzada del Estado de Chiapas.

"XXXIII. Gestión documental: Al procedimiento de tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental, disposición documental y conservación.

"XXXIV. Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que coadyuvan en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación, así como en la identificación de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental, durante el proceso de valoración documental.

"XXXV. Guía de archivo documental: Al esquema general de descripción de las series documentales de los archivos generados por los sujetos obligados, que indica las características generales de los documentos contenidos en dichas series, conforme al cuadro general de clasificación archivística.

"XXXVI. Instrumentos de control archivístico: A los mecanismos técnicos que propician la organización, control y conservación de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital.

"XXXVII. Instrumentos de consulta: A los mecanismos técnicos que describen las series, expedientes o documentos de archivo y que permiten su localización, transferencia o baja documental.

"XXXVIII. Interoperabilidad: A la capacidad de los sistemas de información de compartir datos y posibilitar el intercambio de estos entre ellos.



"XXXIX. Inventario documental: Al instrumento de consulta que describe las series documentales y expedientes de un archivo y que permite su localización (inventario general), para las transferencias (inventario de transferencia) o para la baja documental (inventario de baja documental).

"XL. Ley: A la Ley de Archivos del Estado de Chiapas.

"XLI. Ley General: A la Ley General de Archivos.

"XLII. Metadatos: Al conjunto de datos que describen el contexto, contenido y estructura de los documentos de archivos y su administración a través del tiempo, con la finalidad de identificarlos, facilitar su búsqueda, administración y control de acceso.

"XLIII. Órgano de vigilancia: Al Órgano de Vigilancia del Archivo General del Estado, y aquellos afines de la (sic) Dependencias y Entidades de la Administración pública estatal.

"XLIV. Patrimonio documental estatal: A los documentos que debido a su naturaleza se consideran insustituibles y registran o demuestran la evolución del Estado de Chiapas, de sus Municipios, y de las personas físicas o morales que hayan contribuido a su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de la sociedad chiapaneca, inclusive aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos históricos de los órganos estatales, municipales, casas culturales, museos o cualquier otra organización civil o religiosa.

"XLV. Plazo de conservación: Al periodo de guarda de la documentación en los archivos de trámite y concentración, que consiste en la combinación de la vigencia documental y, en su caso, el término precautorio y periodo de reserva que se establezcan de conformidad con la normatividad aplicable.

"XLVI. Procesos técnicos archivísticos: Al acopio, administración, organización, selección y descripción de expedientes.



"XLVII. Sección: A cada una de las partes en las que se encuentra dividido el fondo documental, basada en las atribuciones de cada sujeto obligado, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

"XLVIII. Serie: A la unidad básica del fondo documental, representada por el conjunto de documentos resultado de una misma actividad, generalmente regulada por un procedimiento; los documentos que la integran responden a un mismo tipo documental.

"XLIX. Sistema Estatal de Archivos: Al Sistema Estatal de Archivos del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

"L. Sistema Institucional: Al Sistema Institucional de Archivos existente en cada sujeto obligado del Estado de Chiapas.

"LI. Soporte documental: Al medio en el cual se contiene información como papel, materiales audiovisuales, fotográficos, fílmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros.

"LII. Subserie: A la división de una serie documental.

"LIII. Sujetos obligados: A 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 el Estado de Chiapas y sus Municipios, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés estatal.

"LIV. Transferencia: Al traslado controlado y sistemático de expedientes de consulta esporádica de un archivo de trámite a uno de concentración y de expedientes que deben conservarse de manera permanente, del archivo de concentración al archivo histórico.

"LV. Trazabilidad: A la cualidad que permite, a través de un sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos, identificar el acceso y la modificación de documentos electrónicos.



LVI. Valoración documental: A la actividad desarrollada por el grupo interdisciplinario y las áreas productoras de documentos de archivo de cada sujeto obligado, que consiste en el análisis e identificación de los valores documentales; es decir, el estudio de la condición de los documentos que les confiere características específicas en los archivos de trámite o concentración, o evidenciales, testimoniales e informativos para los documentos históricos, con la finalidad de establecer criterios, vigencias, y en su caso, plazos de conservación y disposición documental.

"LVII. Vigencia documental: Al periodo de tiempo definido durante el cual un documento de archivo mantiene sus valores administrativos, legales, fiscales o contables, de conformidad con las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables."

87. En contraste, la Ley General de Archivos, en su artículo 4, fracciones XXVI, XLII, XLVII y L, establece que:

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXVI. Entes públicos: A los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;

"...

"XLII. Organización: Al conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas destinadas a la clasificación, ordenación y descripción de los distintos grupos documentales con el propósito de consultar y recuperar, eficaz y oportunamente, la información. Las operaciones intelectuales consisten en identificar y analizar



los tipos de documentos, su procedencia, origen funcional y contenido, en tanto que las operaciones mecánicas son aquellas actividades que se desarrollan para la ubicación física de los expedientes;

"XLIII. Órgano de Gobierno: Al Órgano de Gobierno del Archivo General;

"...

"XLVII. Programa anual: Al Programa anual de desarrollo archivístico;

"...

"L. Serie: A la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico; ..."

88. Los artículos transcritos establecen una serie de definiciones que, generalmente, son pormenorizadas en la mayoría de los ordenamientos administrativos para dar mayor claridad y entendimiento a su regulación, sobre todo cuando versan sobre materias especializadas, como es el caso de la actividad archivística; por tanto, debe señalarse que a pesar de que es conveniente la adopción de términos similares en las leyes locales de la materia, para la debida armonización normativa que se pretende con la expedición de una ley general, como lo es la de archivos, el hecho de que los conceptos adoptados en aquella no sean idénticos no necesariamente podría repercutir o afectar los postulados que se persiguen con la aludida homologación.

89. Para tal efecto, habría que corroborarse si las acepciones adoptadas en la legislación local, no obstante que no corresponden en su integridad a lo previsto en la ley general, tienen un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados por este último ordenamiento, de tal forma que no podría concebirse otra opción para la realización de los valores o la cumplimiento de los fines que se propone.

90. Por lo que toca a la no inclusión en la Ley de Archivos para el Estado de Chiapas de la definición de "entes públicos", establecida en la fracción XXVI



del artículo 4 de la Ley General de Archivos,²⁸ cabe precisar que los argumentos resultan infundados, porque es una definición que sólo abunda sobre los órganos de gobierno que forman parte de los sujetos obligados que ya se encuentran precisados en el artículo 1, y a la que sólo se hace alusión en dicha ley general cuando se refiere a los que son parte del ámbito federal (por lo que no tiene incidencia en la legislación local) y que tienen el deber de realizar donación de desecho de papel por bajas documentales a la Comisión Nacional de Libros de Texto.²⁹ Incluso, la propia ley local examinada no contiene precepto alguno en el que emplee ese concepto de entes públicos que pudiera dar sentido a la inclusión de su definición en el numeral 4 de dicho ordenamiento.

91. Pero lo más importante es que no se trata de una omisión susceptible de análisis a través de la presente acción, pues no existe el deber de legislar para la inclusión de la definición de entes públicos, esto es, no se trata de una omisión relativa o absoluta³⁰ derivada de una competencia de ejercicio obliga-

²⁸ "Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXVI. Entes públicos: A los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;

"...

²⁹ "Artículo 15. Los sujetos obligados que son entes públicos del ámbito federal deberán donar preferentemente a la Comisión Nacional de Libros de Texto, para fines de reciclaje, y sin carga alguna el desecho de papel derivado de las bajas documentales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables."

³⁰ Para efectos del control judicial de omisiones legislativas, sólo puede hablarse de éstas, en sentido estricto, en relación con las que surgen de competencias de *ejercicio obligatorio*, pues tratándose de competencias de *ejercicio potestativo*, más que de una omisión, se trata de un mero no actuar del Poder Legislativo, ya que en estos casos éste tiene la libertad o discreción de apreciar la oportunidad y la necesidad, o no, de ejercerlas, mas no el deber de hacerlo. Ver tesis: P./J. 11/2006, de este Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa



torio para el Congreso de la entidad, en virtud de que lo que expone el organismo accionante, es una deficiencia legislativa que considera deber ser subsanada para colmar una laguna normativa en la Ley de Archivos para el Estado de Chiapas. Sin embargo, el deber de armonizar este último ordenamiento con los preceptos de la ley general no tiene el alcance que se sugiere en el concepto de invalidez de, prácticamente obligar a replicar el contenido de esta última legislación, porque además de que ello no se advierte del mandato de homologación de las leyes locales a esa ley general, también implicaría atentar contra la autonomía que, incluso, en este último ordenamiento se ha previsto para la regulación de los Sistemas Locales de Archivos.

92. En otras palabras, cuando se está en presencia de aquel ámbito en que la ley general no prescribe de manera clara la obligación de legislar por parte de la entidad federativa, sino, por el contrario, en aquel otro ámbito del que se advierte que, en el ejercicio de la facultad concurrente respectiva, se le ha dotado de cierta autonomía, entonces, la facultad de legislar está imbríta en un ejercicio potestativo de libertad de configuración y, por ende, no resultaría conducente, a través de un medio de control constitucional de leyes, el análisis sobre si fue o no debido o deficiente ese ejercicio.

93. Lo que se traduciría, para el caso que nos ocupa, en la imposibilidad de abordar a través del presente medio de control constitucional lo relativo a la falta de inclusión de un concepto como el de entes públicos, el cual, incluso, en la ley general, sólo tiene incidencia en una obligación prevista para las autoridades federales, de realizar ciertas donaciones en tanto que, en la ley local, no se

cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."



advierte alguna utilidad, pero sobre todo, que no le implicaría al Legislativo Local faltar al deber de armonizar o unificar la conservación de sus archivos o de desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de su sistema local de archivos a lo previsto en la Ley General para el Sistema Nacional de Archivos.³¹

94. Por lo que, si bien la omisión legislativa reclamada podría dar lugar a la improcedencia de la acción, lo cierto es que su análisis se ha canalizado en el pronunciamiento de fondo, a fin de no incurrir en petición de principio dado que, como se advierte de lo expuesto, la solución de lo planteado tiene ciertas implicaciones con dicho fondo.

95. Lo anterior, resuelto de acuerdo con este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 122/2020 por unanimidad de once votos, donde se declaró infundado el argumento del INAI, consistente en la omisión de incluir la definición de "entes públicos". En efecto, en aquella ocasión se consideró que dicha definición únicamente abunda sobre los órganos de gobierno que son sujetos obligados y, además, no existe el deber de las entidades para legislar para incluir esa definición.

96. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 140/2019, se declaró infundada la omisión respecto a la inclusión de las definiciones "organización" y "órgano de gobierno". El primer término, porque era usado en la ley local en el mismo sentido que en la LGA; el segundo, porque, de hecho, sí se encontraba

³¹ **"Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un **Sistema Local**, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a **cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.**"

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



previsto y el último, porque se refería a un órgano del AGN, por lo que se consideró que era innecesario definirlo en la ley local. Se logró unanimidad de votos en favor de la propuesta.

97. Por tanto, resulta infundado el argumento del instituto promovente, en cuanto que resulta inconstitucional el haber dejado de establecer en la ley local de archivos las definiciones de los conceptos de "organización", "órgano de gobierno" y "programa anual".

98. Como se estableció al inicio de este considerando, el mandato que tienen las entidades federativas de homologar sus legislaciones en materia de archivos, que tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal, así como en el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Archivos, implica que las Legislaturas Locales tienen el deber de adaptar sus leyes locales a la ley marco emitida para que la actividad archivística del país se realice de forma homogénea con el objetivo de asegurar que el acervo documental que generan los entes públicos en ejercicio de sus atribuciones, así como aquél de interés público por su valor histórico o cultural que se encuentra en posesión de los particulares, sea organizado, conservado, administrado y preservado bajo los mismos estándares.

99. Sin embargo, tal deber de armonización no impone a los Estados la obligación de reiterar, parafrasear o transcribir las disposiciones de la ley general, pues dada la concurrencia de esta materia, éstos siguen contando con atribuciones para legislar en materia de archivos para adecuar sus respectivos ordenamientos a su realidad imperante, siempre y cuando respeten los principios y bases generales desarrollados en la ley general y ello atienda a su respectivo ámbito de competencia.

100. Las definiciones que refiere el instituto accionante se encuentran en el artículo 4 de la Ley General de Archivos. En este caso, no se advierte que la ausencia de la definición de los términos "organización", "órgano de gobierno" y "programa anual" ocasione, en sí misma, un obstáculo para la homologación de los procesos archivísticos de los sujetos obligados.

101. En primer término, "organización" no es un término complejo que, además, se comprende con claridad de las veces que se utiliza en la ley, y de "órgano de



gobierno" no es necesaria una definición, al no estar contemplada esta figura a nivel local, debido a que la estructura del Archivo General del Estado prevé una "Junta de Gobierno"; mientras que la no inclusión de la definición de "programa anual", aunado a que de la lectura a la Ley General de Archivos no se advierte esta previsión, sino una simple alusión al término,³² lo cierto es que en los artículos 24 y 25 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas sí se pormenoriza en qué consiste el programa anual de desarrollo archivístico e incluso, la forma en que operará.

102. En cuanto al término "serie" que señala la ley local, la no correspondencia con la ley general no provoca su invalidez, toda vez que en la acción de inconstitucionalidad 140/2019 se reconoció la validez de una disposición en la que la definición de "serie" era muy similar a la que aquí se controvierte y que la diferencia terminológica respecto de la legislación general no es relevante, en tanto no distan de su esencia a referirse al conjunto de documentos que se genera como resultado de una misma facultad de sujetos obligados. De esta manera, en congruencia con dicho precedente, es válida la fracción XLVIII del artículo 4 de la ley local.

103. Por otra parte, el INAI también impugnó, en el **Décimo Cuarto** concepto de invalidez, el contenido del artículo 4, **fracción XLIII**, sobre la base de que la definición que de "órgano de vigilancia" establece dicho numeral causa incertidumbre jurídica, derivado de su contraste con el artículo 117 de la Ley de Archivos de Chiapas y subsecuentes con el artículo 4, fracción XLIV,³³ de la Ley General de Archivos, pues en la definición está incluyendo a todos aquellos órganos de vigilancia afines de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, cuando debe limitarse a su pertenencia al Archivo General del Estado, y no a la mención de órganos de vigilancia ajenos a aquél.

104. Se considera que la primera parte de la definición no resulta problemática al estar dirigida, al señalar que "órgano de vigilancia" se refiere al "Órgano

³² "Artículo 4. ...

"XLVII. Programa anual: Al programa anual de desarrollo archivístico."

³³ "Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XLIV. Órgano de Vigilancia: Al Órgano de Vigilancia del Archivo General."



de Vigilancia del Archivo General del Estado", sin embargo, se considera que la segunda parte de la definición "y aquellos afines de la (sic) dependencias y entidades de la administración pública estatal" sí puede generar distorsiones en el funcionamiento del sistema local, pues produce incertidumbre respecto de qué órganos de vigilancia puedan estar incluidos en el ámbito de la Ley de Archivos de Chiapas. Por ello, debe **invalidarse parcialmente la fracción XLIII del artículo 4** en la porción normativa mencionada, pues resulta contraria al principio de seguridad jurídica.

TEMA 2. Análisis del artículo 12, fracción VII, de la ley local (segundo concepto de invalidez del INAI)

105. Se refiere que la porción normativa impugnada es contraria en su sentido y alcance a la contenida en la Ley General de Archivos, de ahí que la Ley de Archivos del Estado de Chiapas deberá ser armonizada a como se encuentra la Ley General de Archivos, pues se trata de un mínimo irreductible que debe ser observado como marco de referencia por la legislación local impugnada y, de esa forma, se cumpliría con el mandato constitucional de armonizar u homologar la materia archivística, en cuanto al lenguaje técnico que debe emplearse.

106. Así, para una mejor comprensión del motivo de invalidez, se transcribe el contenido del artículo 12, fracción VII, de la ley local impugnada y el artículo 11 de la Ley General de Archivos:

Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
" Artículo 12. Los sujetos obligados tendrán las siguientes obligaciones específicas:	" Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:
"...	"...
"VII. Destinar los espacios y equipos necesarios para el funcionamiento de su Sistema Institucional."	"VII. Destinar los espacios y equipos necesarios para el funcionamiento de sus archivos; ..."

107. Del precepto local transcrito se advierte, que establece una consideración que deberán tener los sujetos obligados, esto es, la de destinar los espacios y equipos necesarios para el funcionamiento de su sistema institucional, no



obstante, el contraste con el artículo 11, fracción VII, de la Ley General de Archivos, guarda cierta identidad en el supuesto ahí contenido.

108. Luego, a pesar de que es conveniente la adopción de términos similares en las leyes locales de la materia, para la debida uniformidad que se pretende con la expedición de una ley general, como en la especie ocurre con la de archivos, el hecho de que los conceptos adoptados en aquélla no sean idénticos no necesariamente podría repercutir o afectar los postulados que se persiguen con la aludida homologación.

109. Para tal efecto, habría que corroborarse que las acepciones adoptadas en la legislación local. No obstante, no corresponder en su integridad a lo previsto en la Ley General de Archivos tienen un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados por este último ordenamiento, de tal forma que no podría concebirse otra opción para la realización de los valores o la cumplimentación de los fines que se propone.

110. Conforme a lo anterior, el INAI parte de una premisa errónea, puesto que, si bien existe diferencia entre lo preceptuado por la ley local y la ley general para la obligación de destinar espacios y equipos necesarios, debe entenderse que ese deber está a cargo de los fideicomisos y fondos públicos y personas físicas, ya que, en su calidad de *sujetos obligados*, tienen el deber de contar con *sistemas institucionales*,³⁴ aunado a que dicho sistema institucional, está vinculado con el **funcionamiento de los archivos** que llevan dichos sujetos

³⁴ **Ley General de Archivos**

"**LI. Sistema Institucional:** A los sistemas institucionales de archivos **de cada sujeto obligado;**

"...

"**LVI. Sujetos obligados:** A cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo 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 de la federación**, las entidades federativas y los Municipios, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público;

"..."

Ley de Archivos del Estado de Chiapas

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, además de las definiciones contenidas en la Ley General de Archivos, se entenderá por:

"..."



obligados y al que se refiere la Ley General de Archivos, en la fracción VII de su artículo 11.

111. Por todo lo anterior, aludir al sistema institucional, y no concretamente a archivos no es relevante, y no se inobserva el mandato de equivalencia, pues los archivos físicos necesariamente son parte del sistema institucional,³⁵ en el entendido de que éste no sólo se conforma de personas, sino que alude a un mayor cúmulo de elementos, de manera que, aunque el sistema institucional de los sujetos que no tienen estructura orgánica pueda tener distinciones, es decir, no tener los mismos elementos que los sistemas de los entes públicos, sí deben contar con espacios físicos para sus archivos, por lo que la variante en la definición de la ley local no incide en la norma de manera tal que rompa la equivalencia. De ahí lo **infundado** el concepto de invalidez en la parte que la accionante.

TEMA 3. Análisis del artículo 20 de la ley local (tercer concepto de invalidez del INAI)

112. El INAI aduce que, si bien es válida la regulación que establece la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, por cuanto a la disolución, liquidación, desincorporación o extinción de una entidad paraestatal de la administración pública estatal, se queda corta en cuanto al supuesto que establece la ley general que

"**L. Sistema Institucional:** Al Sistema Institucional de Archivos existente en cada sujeto obligado del Estado de Chiapas.

"...

"**LIII. Sujetos obligados:** A 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 el Estado de Chiapas y sus Municipios**, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés estatal.

"...

³⁵ "**Artículo 21.** El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística del Estado, conforme a los procesos de gestión documental.

"**Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del Sistema Institucional; deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto**, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, conforme a las disposiciones que al efecto establezca el Consejo Nacional, el Consejo Estatal y demás normatividad jurídica y administrativa aplicable."



abarca a cualquier sujeto obligado de los gobiernos estatales, mientras que la ley local únicamente lo hace por cuanto a las entidades paraestatales de la administración pública estatal, por lo que hay una omisión en la previsión del resto de sujetos obligados, derivado de la deficiente armonización y desarrollo de la ley local.

113. Así, para una mejor comprensión del motivo de invalidez, se transcribe el contenido del artículo 20, fracción VII, de la ley local impugnada y el artículo 19 de la Ley General de Archivos:

Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 20. Tratándose de la disolución, liquidación, desincorporación o extinción de una entidad paraestatal de la Administración pública estatal, será obligación del liquidador remitir copia del inventario documental del fondo que se resguardará, al Archivo General del Estado."</p>	<p>"Artículo 19. Tratándose de la liquidación o extinción de una entidad de la Administración Pública Federal será obligación del liquidador remitir copia del inventario documental, del fondo que se resguardará, al Archivo General.</p> <p>"Tratándose de la liquidación o extinción de un sujeto obligado de los gobiernos estatales, será obligación del liquidador remitir copia del inventario de los expedientes, del fondo que se resguardará, a los respectivos archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local."</p>

114. Del artículo impugnado se advierte que, tratándose de la disolución, liquidación, desincorporación o extinción de una entidad paraestatal de la administración pública estatal, será obligación del liquidador remitir copia del inventario documental del fondo que se resguardará, al Archivo General del Estado. Precisamente, esa obligación prevista para el legislador en el sentido de hacer equivalente su normatividad, en cuanto a las atribuciones y funcionamiento del contenido comprendido en la Ley General de Archivos, si bien es necesaria la armonización en materia archivística, lo cierto es que las adecuaciones pertinentes que lleve a cabo cada entidad federativa se dirigen a mantener los parámetros mínimos que indica la ley general, sin que ello obligue a replicarla



idénticamente en lo que no es necesario, por tanto, resulta **infundado** el concepto de invalidez; pues, de lo contrario, se estaría obligando a replicar el contenido de la ley general. Máxime si no se advierte un mandato de armonizar normativamente las leyes locales a tal ley general con exactitud, en tanto ello implicaría desatender la autonomía que, incluso, este último ordenamiento ha previsto en el apartado que regula los procesos de entrega y recepción de archivos.

115. Incluso, si el artículo 20 de la ley impugnada no prevé expresamente la obligación del liquidador de remitir copia del inventario al Archivo General del Estado, cuando se liquide o extinga un sujeto obligado de los gobiernos estatales, pues únicamente la prevé frente a una disolución, liquidación, desincorporación o extinción de *una entidad paraestatal*, lo cierto es que dicha obligación ya se encuentra prevista en el artículo 19 de la ley general, sin que fuera necesario reiterarla en la legislación local.³⁶

TEMA 4. Análisis del artículo 28 de la ley local (cuarto concepto de invalidez del INAI)

116. La Ley de Archivos del Estado de Chiapas prevé en su artículo 28, último párrafo, que el titular del área coordinadora de archivos deberá contar con título profesional, conocimientos o capacitación en área afín a la materia de archivos. Asimismo, establece que la persona designada deberá dedicarse espe-

³⁶

Ley General	Ley impugnada
<p>"Artículo 19. Tratándose de la liquidación o extinción de una entidad de la Administración Pública Federal será obligación del liquidador remitir copia del inventario documental, del fondo que se resguardará, al Archivo General. "Tratándose de la liquidación o extinción de un sujeto obligado de los gobiernos estatales, será obligación del liquidador remitir copia del inventario de los expedientes, del fondo que se resguardará, a los respectivos archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local."</p>	<p>"Artículo 20. Tratándose de la disolución, liquidación, desincorporación o extinción de una entidad paraestatal de la Administración pública estatal, será obligación del liquidador remitir copia del inventario documental del fondo que se resguardará, al Archivo General del Estado."</p>



cómicamente a las funciones establecidas en la ley general y en dicha ley, sin referirse en lo absoluto al nivel jerárquico que impone la ley general.

117. Atento a lo anterior, es necesario precisar el contenido referencial de ambos ordenamientos:

Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 28. El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.</p> <p>"El área coordinadora de archivos dependerá directamente del titular del sujeto obligado, a quien informará oportunamente y con quien mantendrá responsabilidad solidaria en las actividades desarrolladas en materia de archivos.</p> <p>"La persona titular del área coordinadora de archivos <u>deberá contar con título profesional, conocimientos o capacitación</u> en área afín a la materia de archivos. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en la Ley General y en esta Ley."</p>	<p>"Artículo 27. El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.</p> <p>"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."</p>

118. De una lectura del cuarto concepto de invalidez planteado por el INAI, se advierte que el motivo de invalidez que aduce se relaciona con la omisión del artículo 28 de la ley local de prever el nivel jerárquico que deberá tener el titular del área coordinadora de archivos.

119. El promovente señala que la Ley de Archivos para el Estado de Chiapas es omisa en establecer el nivel jerárquico del titular del Archivo General del Estado, esto es, tal como lo establece el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos, en el que se prevé que el titular del Archivo General de la



Nación deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

120. Sobre la omisión legislativa que señala el accionante, esto es, sobre la ausencia de precisar en las leyes de archivos locales el nivel jerárquico que debe tener el titular del Área Coordinadora de Archivos de los Estados, este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 141/2019³⁷ concluyó lo siguiente:

"Si bien asiste razón al accionante en tanto que en la ley local no se establecen los requisitos para ocupar dichos cargos, lo cierto es que de los artículos 27 y 111 de la Ley General de Archivos no se extrae un mandato para que el legislador forzosamente reitere o desarrolle ese contenido en la ley local.

"Este tribunal considera que el establecimiento de estos requisitos es un aspecto ya previsto por la Ley General y cuya concretización resulta de carácter administrativo. Además, estos requisitos pueden quedar previstos, por ejemplo, en el reglamento interno del archivo local.

"En este sentido, cabe concluir que el Congreso de la entidad federativa no incurrió en una regulación deficiente de los cargos del titular del Área Coordinadora de Archivos y del director general de archivos local, al no prever los requisitos para ocupar esos cargos.

"En ese mismo sentido, procede declarar infundado el décimo concepto de invalidez, en el que la accionante sostiene la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, por omitir establecer el nivel jerárquico que debe tener el Titular del área coordinadora de archivos, esto es, de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado, tal como lo dispone el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos.

³⁷ Resuelta en la sesión correspondiente al cuatro de mayo de dos mil veintiuno. Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros.



"El artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios prevé:

"Artículo 29. Las Áreas Coordinadoras de Archivos promoverán que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado."

"Como se ha destacado, si bien asiste la razón al accionante en tanto que en dicho artículo no se establece el nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos, lo cierto es que, como se estableció previamente, del artículo 27 de la Ley General, no se extrae un mandato para que el legislador forzosa-mente reitere o desarrolle este contenido en la ley local.

"Lo anterior debido a que del referido artículo 27 se desprende un mandato que debe ser obedecido a nivel local para garantizar el nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos, al establecer que deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado y que la persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en la ley general y la de la entidad federativa en la materia. Sin que se considere que se requiera de una forzosa reiteración legislativa."

121. Teniendo en cuenta el precedente citado y lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 232/2020, se advierte que en la Ley de Archivos para el Estado de Chiapas ciertamente no se hace mención expresa del nivel jerárquico que deberá tener el titular del área coordinadora de archivos de esa entidad federativa, sin embargo, ello no torna en sí mismo inconstitucional dicho ordenamiento, en tanto que el deber de armonización legislativa a que se refiere el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos no constriñe a las Legislaturas Locales a establecer la jerarquía administrativa que tendrá el titular del área coordinadora de archivos del Estado necesariamente en sus respectivas leyes de archivos, al resultar directamente aplicable lo que al efecto se dispone en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos,³⁸

³⁸ **Ley General de Archivos.**
"Artículo 27. ...



además de que el nivel jerárquico correspondiente podría quedar previsto, por ejemplo, en el reglamento interno del archivo local o ser directamente aprobado por el órgano de gobierno, como parte de la estructura orgánica, los manuales de organización y los demás ordenamientos que rijan la organización y funcionamiento del archivo local, figurando eventualmente en el propio presupuesto de egresos local.

122. En este sentido, cabe concluir que el Congreso de la entidad federativa no incurrió en una regulación deficiente del cargo de titular del área coordinadora de archivos al no prever su nivel o jerarquía, al resultar directamente aplicable Ley General de Archivos.

123. En virtud de lo anterior, se concluye que el concepto de invalidez es **infundado**.

TEMA 5. Análisis del artículo 39 de la ley local (quinto concepto de invalidez del INAI)

124. El artículo local impugnado va más allá de lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley General de Archivos, que faculta taxativamente a los organismos garantes de las entidades federativas para que permitan acceso a los documentos respectivos en la medida en que la investigación o estudio se considere relevante para el país, mientras que la Ley de Archivos del Estado de Chiapas no sólo no establece el supuesto expresamente previsto por la Ley General de Archivos, que es la de los organismos garantes locales con respecto a una investigación o estudio relevante para el país, sino que, además, lo extiende para las investigaciones o estudios que se consideren relevantes para el Estado, cuestión a la que no llega la Ley General de Archivos.

125. Ahora bien, es necesario verificar el contenido del artículo impugnado con la Ley General de Archivos.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."



Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 39. El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, conforme a la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, determinará el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:</p> <p>"I. <u>Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el Estado</u>, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles.</p> <p>"II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso.</p> <p>"III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial.</p> <p>"IV. Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.</p> <p>"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación."</p>	<p>"Artículo 38. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:</p> <p>"I. <u>Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país</u>, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;</p> <p>"II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;</p> <p>"III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial, y</p> <p>"IV. Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.</p> <p>"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación."</p>



126. El hecho de que el artículo impugnado extienda las investigaciones o estudios que se consideren relevantes para el Estado no implica que el legislador local deje de observar aquellos importantes para el país, pues ello corresponde regular a la ley general por ser la de aplicación en toda la Nación. Por tanto, si la legislación local hubiere agregado que las investigaciones o estudios sean relevantes para el "Estado", ello implica que la entidad federativa, al formar parte de la República Mexicana, se incluye dentro del carácter "país", siendo irrelevante el término que tanto la legislación general como la local hubieren empleado.

127. Si bien la norma pertenece a una ley de archivos local, lo cierto es que regula un supuesto en materia de acceso a la información, por lo que debe ser analizado a la luz del parámetro de regularidad en materia de transparencia.

128. Bajo estas nociones y de conformidad con el artículo 42, fracción XXII, de la Ley General de Transparencia, las entidades federativas pueden ampliar las facultades de los órganos garantes locales. Por otra parte, también debe resaltarse que la norma impugnada, al contemplar supuestos adicionales de acceso a la información, constituye una medida que amplía los alcances del derecho de acceso a la información, lo cual resulta acorde con el principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6o. constitucional.

129. En efecto, es importante recordar, por lo que hace al acceso a datos sensibles que obren en un documento histórico por el solo hecho de que la investigación o estudio que se haga en relación con ese documento sea considerado relevante para el Estado, en detrimento de la protección de datos personales y a su privacidad o intimidad, que debe acudirse al criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 93/2021, 232/2020, 210/2020, y reiterado recientemente en los expedientes 40/2021 y su acumulada 41/2021, en el que se precisó que el artículo 38, fracción I, de la ley general permite el acceso a la información de un documento con valores históricos que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles cuando se solicitara para una investigación que se considere relevante para el ámbito nacional; mientras que las normas locales impugnadas en esas acciones de inconstitucionalidad lo permitían cuando se solicitara para una investigación relevante para el ámbito nacional, regional o local.

130. De esta manera, el concepto de invalidez resulta **infundado**, porque este Tribunal Pleno ya ha reiterado que las entidades federativas pueden ampliar



las facultades de los órganos garantes locales en términos del artículo 42, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que el sólo hecho de que la ley local ampliara los supuestos en los que el órgano garante local pudiera permitir el acceso a los documentos referidos no infringe el parámetro de regularidad constitucional en materia de transparencia.

131. Además, como se ha insistido, si bien es necesaria la armonización en materia archivística, lo cierto es que las adecuaciones pertinentes que lleve a cabo cada entidad federativa se dirigen a mantener los parámetros mínimos que indica la ley general, sin que ello obligue a replicarla idénticamente en lo que no es necesario.

TEMA 6. Análisis del artículo 47, último párrafo, de la local (sexto concepto de invalidez del INAI)

132. El instituto accionante considera que dicho precepto de la ley local es contrario al artículo 46 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, pues establece una facultad del Consejo Estatal para la emisión de lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, así como de los repositorios electrónicos.

133. Ahora bien, sometida a votación la propuesta de este apartado, consistente en reconocer la validez del artículo 47, párrafo último, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, se suscitó un empate de cinco votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán y cinco votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente en funciones Aguilar Morales.

134. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar dicho planteamiento, 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. Estudio del artículo 61 de la ley local (séptimo concepto de invalidez del INAI)

135. El instituto nacional accionante estimó que el artículo 61 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es violatorio del artículo 58 de la Ley General de Archivos y, por ende, de los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, pues omite regular lo relativo a los sujetos obligados que no cuenten con un portal electrónico, previéndose únicamente la hipótesis de quienes sí cuenten con él, lo cual encuentra inconstitucional.

136. El artículo impugnado dispone, en contraste con la ley general, lo siguiente:

Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 61. Los sujetos obligados deberán publicar en su portal electrónico oficial, con vínculo a su portal de transparencia, los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, los cuales se conservarán en el archivo de concentración por un periodo mínimo de siete años a partir de la fecha de su elaboración."</p>	<p>"Artículo 58. Los sujetos obligados deberán publicar en su portal electrónico con vínculo al portal de transparencia, los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, los cuales se conservarán en el archivo de concentración por un periodo mínimo de siete años a partir de la fecha de su elaboración.</p> <p>"Para aquellos sujetos obligados que no cuenten con un portal electrónico, la publicación se realizará a través del Archivo General en el ámbito federal o, en su caso, en el archivo general de la entidad federativa que corresponda, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia.</p> <p>"Los sujetos obligados distintos del Poder Ejecutivo Federal transferirán a los respectivos archivos históricos para su conservación permanente dichos dictámenes y actas."</p>

137. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno estima que la adecuación normativa realizada por el legislador del Estado de Chipas no genera controver-



sia, en tanto lo establecido en la ley local impugnada no contempla el supuesto que será atendido respecto de aquellos sujetos obligados que no cuenten con un portal electrónico, lo que, en el ámbito federal, se realizará a través de la publicación a través del archivo general o, en su caso, en el archivo general de la entidad federativa que corresponda, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia.

138. El legislador chiapaneco no incurrió en una regulación deficiente. Por ende, resulta **infundado** el concepto de invalidez en estudio, por dos consideraciones. La primera, que pese a que la ley local no prevé el supuesto de los sujetos obligados que no cuenten con un portal electrónico, la ley general sí prevé dicha cuestión; asimismo, al respecto también prevé expresamente que "... se realizará a través del archivo general en el ámbito federal o, en su caso, en el archivo general de la entidad federativa que corresponda, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia. ...". Es decir, la propia ley general establece cómo se debe proceder en el caso de los sujetos obligados que no cuenten con un portal electrónico a nivel de las entidades federativas.

139. En segunda consideración, la última línea del precepto "en los términos que establezcan las disposiciones en la materia" no necesariamente implica que el legislador local esté obligado a desarrollar este contenido, pues puede ser materia de la legislación de transparencia de la entidad o de un reglamento.

140. Incluso, de acuerdo con el artículo 32, fracción IX, de la ley local,³⁹ si bien no se hace distinción entre sujetos obligados que cuenten con portal electrónico y los que no lo tengan, lo cierto es que sí se prevé la obligación genérica de publicar –sin indicar el medio– los aludidos dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria. De ahí que no resulte obligatorio replicar ese deber en la disposición impugnada.

³⁹ **Artículo 32.** Cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones:

"...

IX. Publicar, al final de cada año, **los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria**, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia y conservarlos en el archivo de concentración por un periodo mínimo de siete años a partir de la fecha de su elaboración.

"..."



TEMA 8. Análisis de los artículos 68, fracciones VIII, IX y XII, y párrafos segundo, tercero y cuarto, y 69 de la ley local (octavo concepto de invalidez de INAI)

141. El INAI estima que los artículos **68** y **69** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas son contrarios a los artículos 65, 66 y 71 de la Ley General de Archivos, en relación con los diversos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, al establecer la "estructura organizacional" (integración) del Consejo Local de Archivos, así como sus atribuciones y funcionamiento, los cuales no se encuentran en armonía con lo establecido en la Ley General de Archivos.

142. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 231/2020, el Tribunal Pleno avaló por mayoría que la inclusión de la Universidad de Guanajuato como integrante del Consejo Estatal no demerita, interrumpe, vicia o menoscaba la función del órgano, y mucho menos se violenta el objeto mismo de la ley, al contrario, representa una ventaja en la toma de decisiones y ejercicio de sus atribuciones, al aportar elementos que permitan mejorar o incrementar el desarrollo de la materia archivística. De modo que, conforme a ese criterio, procedería reconocer la **validez** del artículo 68 en sus fracciones VIII y IX.

143. Por otra parte, tratándose de los representantes municipales, como se mencionó con anterioridad, la misma Ley General de Archivos deja en libertad a las entidades federativas para establecer los términos en que participarán los Municipios en los Consejos locales, por lo que en uso de su libertad de configuración válidamente podía determinar que participarán a través de un representante de cada uno de los archivos municipales.

144. Lo que el legislador local dejó a convocatoria del Consejo es únicamente la designación de los representantes de dichos archivos; y, en ese aspecto, la ley general no regula cuestión alguna. Por ende, si el legislador estatal se ocupó de ello, no puede incurrir en falta de equivalencia con la ley general; además, en el caso, no se advierte que lo regulado tenga algún vicio de inconstitucionalidad. El accionante sólo se duele de la remisión a la convocatoria, pero no precisa por qué es indispensable que ello se regule en la ley. De ahí que proceda reconocer la **validez** del artículo 68, párrafos primero, en su fracción XII, y quinto, toda vez que cumple con lo que ordena el artículo 71 de la ley



general sobre dar participación en el Consejo Local a los Municipios, pues delega la designación de la representación municipal a dicha convocatoria, y ello debería estar en la ley.

145. En suma, tomando como base que las entidades federativas tienen, en virtud del multicitado artículo 71 de la Ley General de Archivos, la obligación de prever una integración equivalente a la dispuesta en el ámbito federal y que esta equivalencia no podría implicar un deber de identidad por las razones ya expuestas, esta Suprema Corte considera que el artículo impugnado es válido, por ende, lo alegado resulta **infundado**.

146. Ahora bien, sometida a votación la propuesta respecto de declarar la invalidez de los artículos 68, párrafos segundo, en su porción normativa "a excepción del Presidente del Consejo Estatal", tercero y sexto, en su porción normativa "elegido por mayoría de votos de sus integrantes, y contará con voz pero sin voto"; y 69, párrafos tercero, en su porción normativa "incluyendo su Presidente", y cuarto, en su porción normativa "así como su Presidente", de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas; se expresó una mayoría de siete votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

147. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar dicho planteamiento, 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.

148. De igual manera se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto de declarar la invalidez del artículo 68, párrafo cuarto, en su porción normativa "cumpliendo los requisitos que señala la Ley General", de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. La señora Ministra Esquivel Mossa,



el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

149. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar dicho planteamiento, 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 9. Análisis de los artículos 78, 79, 80 y 100, fracción XXI, y décimo segundo transitorio de la ley local (noveno y décimo octavo conceptos de invalidez del INAI)

150. El INAI estimó que estos preceptos transgreden lo previsto en los artículos 78, 79, 80 y 81 de la Ley General de Archivos y, por tanto, de los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, al considerar que no existe libertad de configuración para las entidades en materia del Registro Estatal de Archivos; puesto que del análisis de los artículos 78 al 81 de la Ley General de Archivos se desprende que la pretensión del legislador nacional es contar con una sola aplicación informática alimentada por la información que habrán de registrar los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno en favor de una base registral única.

151. A continuación, se analizan las disposiciones en un cuadro comparativo:

Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 78. Los sujetos obligados deberán registrar la información de sus sistemas institucionales en el Registro Nacional y en el Registro Estatal de Archivos, conforme a la normatividad, lineamientos, procedimientos y plazos que sean emitidos por el Consejo Nacional, y en su caso, el Consejo Estatal. El objeto del Registro Nacional y el Registro Estatal de Archivos es obtener y concentrar información sobre</p>	<p>"Artículo 78. El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General."</p>



los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés estatal, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General de la Nación y el Archivo General del Estado, respectivamente."

"**Artículo 79.** La inscripción al Registro Nacional y el Registro Estatal de Archivos es obligatoria para los sujetos obligados del Estado de Chiapas y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dichos registros, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional, y en su caso, el Consejo Estatal."

"**Artículo 80.** El Archivo General del Estado proporcionará asesoría a los sujetos obligados respecto al procedimiento de inscripción de la información. La información que los sujetos obligados ingresen al Registro Nacional y al Registro Estatal de Archivos será considerada de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General de la Nación, el Archivo General del Estado, y de los portales electrónicos de cada sujeto obligado."

"..."

"**Artículo 100.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado, en materia archivística, tiene las siguientes atribuciones:

"..."

"XXI. Administrar, custodiar y vigilar la operación del Registro Estatal de Archivos y de la documentación que lo conforma."

"..."

"**Artículo 79.** La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"**Artículo 80.** El Registro Nacional será administrado por el Archivo General, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Nacional."

"**Artículo 81.** Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información."

"La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."



152. Como se observa de las disposiciones impugnadas, el registro estatal, de manera similar a la que se establece para el Registro Nacional de Archivos, tiene como objeto **obtener y concentrar información** sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado.

153. Además, prevén el deber de los sujetos obligados de inscripción en el registro estatal quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Local y, en su caso, el Consejo Nacional. Sólo no se prescribe en la ley local la obligación de realizar esa actualización anual para los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, como sí lo previene la ley general.

154. De igual forma, para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el registro nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional. Y se establece que la información del registro estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado.

155. Así, del comparativo de la legislación estatal con la Ley General de Archivos, se advierte que, en lo esencial e indispensable, aquélla reproduce los mismos lineamientos que este último ordenamiento establece para el Registro Nacional de Archivos;⁴⁰ no obstante, el hecho de haberse implementando un registro estatal duplica las funciones de obtener y concentrar información y, consiguientemente, desborda el principal propósito que se persigue con la creación del Registro Nacional de Archivos de evitar que la información archivística se encuentre dispersa, toda vez que sólo se compila en ese registro, se concentra en una base de datos que, al ser una sola fuente informativa, optimizará la

⁴⁰ Artículos 78 a 81.



logística respecto a la organización, gestión documental, agrupación, sistematización, planeación y demás acciones que resulten conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.

156. En efecto, conforme se desprende de la Ley General de Archivos,⁴¹ los sujetos obligados de la entidad federativa tienen el deber de inscribir en el Registro Nacional de Archivos la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que le deberá proporcionar el archivo general; en cambio, la creación de un registro estatal representa **a los mismos sujetos obligados de la entidad** duplicar, innecesariamente, esa información, dado que también tienen el deber de realizar la inscripción a ese registro local, de actualizar cada año tal información e, incluso, el de realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática que deberá proporcionarles el archivo general de la entidad, con las consecuencias que les acarreará el uso de dos programas informáticos, para el mismo propósito.

157. De este modo, debe tenerse presente que, conforme lo señala la Ley General de Archivos, en la estructura orgánica y funcional de los Sistemas Locales de Archivos, las leyes de las entidades federativas, si bien deberán ser equivalentes a las previstas para el Sistema Nacional de Archivos;⁴² sólo se precisa dentro de esos sistemas locales la creación de un Consejo Local de Archivos y de un archivo general, sin que se establezca la instauración de un registro estatal.

⁴¹ "Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:

"...

"IV. **Inscribir** en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo;

"..."

"Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes **deberán actualizar anualmente la información** requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una **aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información**.

"La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."

⁴² "Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un **Consejo Local**, como órgano de coordinación.



158. De ahí que al legislador local no le era disponible crear un registro estatal porque, si se emulara en todas las entidades federativas, vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos al mantener el estado de dispersión de información sobre archivos casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la Ley General de Archivos.

159. De esta manera, es **fundado** el concepto de invalidez por vulnerar el sistema de competencias y principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el Sistema Nacional de Archivos, por lo que procede declarar la **invalidez** de los artículos 78 a 80 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas que regulan y prevén la existencia del Registro de Archivos de la entidad.

160. Por otra parte, debe declararse la **invalidez** de la **fracción XXI del artículo 100** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, que establece que para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado, en materia archivística, tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: "XXI. Administrar, custodiar y vigilar la operación del Registro Estatal de Archivos y de la documentación que lo conforma", toda vez que, al haberse declarado la invalidez de los preceptos del 78 a 80 de la citada ley –que regulan la existencia del Registro de Archivos de la entidad–, lo conducente es declarar la inconstitucionalidad de la fracción en mención.

161. Igualmente, debe declararse la inconstitucionalidad del artículo décimo segundo⁴³ transitorio de la ley local, por ser contrario a los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos, en tanto que tiene por objeto señalar el plazo en que el Registro Estatal de Archivos deberá quedar conformado, mismo que ya fue declarado inconstitucional en párrafos anteriores.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un **archivo general** como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

⁴³ **"Artículo Décimo Segundo.** El Registro Estatal de Archivos deberá quedar conformado en el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente Ley."



TEMA 10. Análisis del artículo 86 de la ley local (décimo concepto de invalidez del INAI)

162. En otro orden de ideas, el INAI estima que el artículo 86 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es contrario al artículo 90 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, porque la regulación sobre documentos de interés público (archivos privados y patrimonio documental) que salgan del país debería ser facultad privativa de la Ley General de Archivos y, por ende, invade competencia federal:

Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 86. Será necesario contar con la autorización del Archivo General del Estado para la salida del territorio chiapaneco de los documentos de interés estatal, y aquéllos considerados como patrimonio documental del Estado, los cuáles únicamente podrán salir para fines de difusión, intercambio científico, artístico, cultural; para la salida del país, se estará a lo dispuesto por la Ley General, cuando la salida sea con motivo a restauración, siempre que por causa justificada no pueda realizarse en el país, así como por cooperación internacional en materia de investigación y docencia.</p> <p>"Para los casos previstos en el párrafo anterior, será necesario contar con el seguro que corresponda, expedido por una institución autorizada; y contar con un adecuado embalaje y resguardo, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables."</p>	<p>"Artículo 90. <u>Será necesario contar con la autorización del Archivo General para la salida del país de los documentos de interés público y aquéllos considerados patrimonios documentales de la Nación, los cuales únicamente podrán salir para fines de difusión, intercambio científico, artístico, cultural o por motivo de restauración que no pueda realizarse en el país, así como por cooperación internacional en materia de investigación y docencia.</u></p> <p>"Para los casos previstos en el párrafo anterior, será necesario contar con el seguro que corresponda, expedido por la institución autorizada; y contar con un adecuado embalaje y resguardo, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables."</p>

163. Ahora bien, del comparativo de la legislación estatal impugnada con la Ley General de Archivos, se advierte que prácticamente aquella reproduce los mismos lineamientos que este último ordenamiento establece respecto de



aquellos documentos de interés público (archivos privados y patrimonio documental) que salgan del país, no obstante, tratándose del patrimonio documental del Estado, se estima que se deberá contar con la autorización del Archivo General del Estado, lo cual (aunado a que no fue combatido) se estima constitucional en tanto no existe una limitación a las entidades federativas para establecer regulación para la salida de los documentos de su patrimonio archivístico del territorio estatal.

164. En lo relevante, contrario a lo que adujo el accionante, este Tribunal Pleno advierte que no existe una invasión competencial en la regulación, porque la ley local remite a las disposiciones de la ley general en lo relativo a la salida de documentos fuera del país y, en ese sentido, el legislador de Chiapas se limita a reconocer que el tópico ha sido regulado por el Congreso de la Unión.

165. Este Tribunal Pleno ha reconocido, especialmente al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019 y 232/2020, que existen dos regímenes distintos (estatal y nacional) que coexisten y que únicamente en caso de que un mismo documento sea objeto de ambas declaratorias, entonces, prevalecerá la jurisdicción prevista a nivel nacional y cesará la de la entidad federativa, de manera que, de inicio, sí hay facultades del legislador local para regular al respecto.

166. Dicho de otro modo, lo que hace la norma local en su primera parte es regular la salida de ese tipo de documentos únicamente del territorio estatal; y en su segunda parte, tampoco pretende regular *la salida del país* de documentos de interés público o que constituyan patrimonio documental "**de la Nación**", sino únicamente **del Estado** (entidad federativa); y establece la regla de que, para su salida del país, se entiende, de esos documentos del patrimonio o interés **estatal**, *se estará a lo previsto en la Ley General*; de modo que cabe leer el precepto en el sentido de que el legislador local *quiso dar la atribución al Archivo General de la Nación para decidir sobre la autorización relativa* (lo cual, además es deseable, porque sería conveniente que, si un documento que ya es considerado de interés o patrimonio documental del Estado por parte de una entidad federativa va a salir del país, el Archivo General de la Nación tenga conocimiento, por si quiere hacer uso de su atribución de valorarlo para determinar si procedería una declaratoria de patrimonio documental del Estado).



167. En ese sentido, tampoco puede sostenerse que la norma impugnada invada la competencia del Congreso de la Unión para legislar tratándose de la salida del país de documentos de interés público de **la Nación** o que constituyan patrimonio documental de **la Nación**; porque el precepto no regula sobre dichos documentos; ni puede afirmarse tampoco que se invada la competencia del Archivo General de la Nación sobre ese tipo de documentos.

168. No obstante, se considera que la norma local invade la competencia federal, al restringir los supuestos en que podrá autorizarse la salida del país de los documentos, toda vez que la legislación local limita los supuestos de autorización por salida de territorio nacional a: (i) restauración cuando no pueda realizarse en el país y (ii) por cooperación internacional en materia de investigación y docencia. De tal manera que el legislador local invade la competencia del Congreso de la Unión en este ámbito, ya que la LGA prevé otros supuestos –adicionales– para autorizar su salida del país, como son difusión, intercambio científico, artístico o cultural.

169. En ese sentido, se considera que el vicio de inconstitucionalidad de la norma **se limita a invalidar** la porción normativa "cuando la salida sea con motivo a restauración, siempre que por causa justificada no pueda realizarse en el país, así como por cooperación internacional en materia de investigación y docencia", por lo que la redacción del artículo quedaría de la siguiente manera:

"Artículo 86. Será necesario contar con la autorización del Archivo General del Estado para la salida del territorio chiapaneco de los documentos de interés estatal, y aquéllos considerados como patrimonio documental del Estado, los cuáles únicamente podrán salir para fines de difusión, intercambio científico, artístico, cultural; para la salida del país, se estará a lo dispuesto por la ley general.

"Para los casos previstos en el párrafo anterior, será necesario contar con el seguro que corresponda, expedido por una institución autorizada; y contar con un adecuado embalaje y resguardo, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables."



TEMA 11. Análisis de los artículos 75, 77, 89 y 100, fracción XXIII (décimo primer concepto de invalidez del INAI)

170. El accionante argumenta que los preceptos son contrarios a los artículos 75, 90 y 92 de la Ley General de Archivos y 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, con respecto a la emisión de disposiciones reglamentarias competencia del Archivo General del Estado, pues considera que faculta al Ejecutivo estatal para que emita las disposiciones reglamentarias correspondientes.

171. Agrega que el Archivo General de la Nación es el que tiene la atribución de hacer la declaratoria de "interés público" de los archivos privados y, consecuentemente, deben regirse conforme a la ley general y someterse a la autoridad del Archivo General de la Nación, pues por una cuestión de jerarquía normativa, la Ley General de Archivos impondría su fuerza vinculatoria con respecto a dichos documentos y archivos privados. Esto es, una declaratoria de interés público en el ámbito estatal no podría limitar las facultades establecidas en favor del Archivo General de la Nación por la Ley General de Archivos con respecto a los mismos archivos privados, cuestión que omite reconocer la Ley de Chiapas al prescindir en su redacción del fraseado previamente referido, lo cual deriva en su inconstitucionalidad.

172. Por otra parte, respecto de las figuras de "versión facsimilar" (prevista en el artículo 75, penúltimo párrafo, de la Ley de Chiapas), "expropiación" (artículo 89 de la Ley de Chiapas) y "derecho de preferencia", previstas en los artículos 75, penúltimo párrafo, 89 y 77 de la ley local, respectivamente, se debió haber previsto que la atribución que se establezca en favor del Archivo General del Estado será sin perjuicio de la atribución que respecto de estas figuras establece la Ley General de Archivos a favor del Archivo General de la Nación.

173. En suma, aduce que las facultades para efectuar una versión facsimilar de los archivos privados, de la expropiación y del derecho de preferencia ante una enajenación de los archivos, que establece la ley local, se contemplan sin perjuicio de esas mismas facultades del Archivo General de la Nación, con respecto a los archivos privados declarados de interés público conforme a la Ley General de Archivos.



174. La comparación legislativa se transcribe enseguida:

Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 75. Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público o de interés estatal, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso; y aquellos declarados como monumentos históricos, en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán ser inscritos en el Registro Nacional, conforme a lo establecido en la Ley General.</p> <p>"Asimismo, los particulares podrán solicitar al Archivo General del Estado asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.</p> <p>"Se consideran de interés público los documentos o archivos del Estado de Chiapas, cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia nacional, de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.</p> <p>"Se consideran de interés estatal los documentos o archivos que por su naturaleza no son sustituibles, y cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia y evolución del Estado de Chiapas y de las personas e instituciones que han contribuido a su desarrollo, además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de sus habitantes,</p>	<p>"Artículo 75. Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, y aquellos declarados como Monumentos históricos, en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán inscribirlos en el Registro Nacional, de conformidad con el Capítulo VI del presente Título.</p> <p>"Asimismo, los particulares podrán solicitar al Archivo General asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.</p> <p>"Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia nacional, de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.</p>



siempre que dichos documentos se encuentren en posesión de particulares o pertenezcan o hayan pertenecido a los archivos regionales y/o municipales; de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Estatal, considerando los elementos característicos del patrimonio documental del Estado.

"El Archivo General del Estado convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés estatal que se encuentren en posesión de particulares.

"En caso de que el Archivo General de (sic) Estado lo considere necesario, con base en la importancia o relevancia que represente para el Estado de Chiapas, podrá solicitar al Archivo General de la Nación copia en versión facsimilar o digital, de un documento obtenido de los archivos de interés público que se encuentren o haya encontrado en posesión de particulares.

"..."

"Artículo 77. En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés estatal propiedad de particulares, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al Archivo General del Estado, para que éste manifieste en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás compradores.

"El Archivo General convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares.

"..."

los documentos de interés público y aquéllos considerados patrimonios documentales de la Nación, los cuales únicamente podrán salir para fines de difusión, intercambio científico, artístico, cultural o por motivo de restauración que no pueda realizarse en el país, así como por cooperación internacional en materia de investigación y docencia.

"Para los casos previstos en el párrafo anterior, será necesario contar con el seguro que corresponda, expedido por la institución autorizada; y contar con un adecuado embalaje y resguardo, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.

"..."

"Artículo 92. El Archivo General o sus equivalentes en las entidades federativas podrán recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización.



"La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de esta en términos de la normatividad aplicable.

"Las casas de subastas, instituciones análogas y particulares que pretendan adquirir un documento histórico, tendrán la obligación de corroborar, previamente a la operación de traslado de dominio, que el Archivo General de la Nación haya sido notificado de la misma, en términos de lo dispuesto por la Ley General y demás normatividad aplicable.

"..."

Artículo 89. En los casos en que el Archivo General del Estado considere que los archivos privados de interés estatal se encuentran en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, podrá solicitar a las instancias competentes su expropiación mediante indemnización, en los términos de la Ley Patrimonial de la Administración Pública del Estado de Chiapas, a fin de preservar su integridad.

"En el caso de aquellos documentos considerados patrimonio documental de la Nación, el Archivo General del Estado dará el aviso oportunamente al Archivo General de la Nación para los efectos correspondientes, en términos de la Ley General y demás normatividad correspondiente.

"Para efectos de lo establecido en el presente artículo, deberá conformarse un Comité integrado por un representante del Archivo General del Estado, dos re-

"En los casos en que el Archivo General o sus equivalentes en las entidades federativas consideren que los archivos privados de interés público se encuentran en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, éstos podrán ser objeto de expropiación mediante indemnización, en los términos de la normatividad aplicable, a fin de preservar su integridad.

"Para efectos de lo establecido en el párrafo anterior, deberá conformarse un Consejo integrado por un representante del Archivo General, un representante del archivo estatal correspondiente, dos representantes de instituciones académicas y el consejero representante de los archivos privados en el Consejo Nacional, quienes emitirán una opinión técnica, la cual deberá considerarse para efectos de determinar la procedencia de la expropiación."



presentantes de instituciones académicas y el consejero representante de los archivos privados en el Consejo Estatal, quienes emitirán una opinión técnica, la cual deberá considerarse para efectos de determinar la procedencia de la expropiación.

"En caso de posible expropiación de documentos considerados patrimonio documental de la nación, el Comité referido en el párrafo anterior, deberá conformarse incluyendo a un representante del Archivo General de la Nación."

175. Este Alto Tribunal considera que los planteamientos de invalidez son **infundados**. En primer lugar, las entidades federativas sí están facultadas para determinar los archivos que constituyen su patrimonio documental, independientemente de que el Archivo General de la Nación ejerza sus facultades conforme a la Ley General de Archivos y emita declaratorias de patrimonio documental de la Nación.

176. Lo anterior es así, porque en el proceso legislativo que concluyó con la emisión de la Ley General de Archivos se consideró que el patrimonio documental de la Nación quedaría sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales y se determinaría conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

177. Sin embargo, también se expuso que las entidades federativas y los órganos constitucionales autónomos quedaban en libertad para determinar los documentos que constituyeran el patrimonio documental de la entidad o del órgano.⁴⁴ El carácter federal del patrimonio documental de la Nación quedó

⁴⁴ Al respecto, véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera respecto de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Archivos", Cámara de Senadores, Gaceta No. LXIII/CG/865/2017, doce de diciembre de dos mil diecisiete, página 299.



previsto en la propia Ley General de Archivos⁴⁵ y este ordenamiento, en diversos artículos, reconoce la existencia del patrimonio documental de las entidades federativas, distinto y diferenciado del patrimonio documental de la Nación.⁴⁶

178. Al respecto, resulta de especial importancia el artículo 86 de la ley general, que se transcribe a continuación:

⁴⁵ **"Artículo 84.** El patrimonio documental de la Nación es propiedad del Estado mexicano, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."

"Artículo 85. El patrimonio documental de la Nación está sujeto a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables."

⁴⁶ Véase, por ejemplo:

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas;

"...

"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil "..." (énfasis añadido).

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas;

"...

"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil ..." (énfasis añadido)



"**Artículo 86.** Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental." (Énfasis añadido)

"**Artículo 86.** Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental." (Énfasis añadido)

179. Tal y como se observa, las entidades federativas sí tienen la facultad para determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental; en consecuencia, cuentan con libertad para determinar qué documentos constituyen su patrimonio documental, el cual, cabe precisar, no equivale al patrimonio documental de la Nación,⁴⁷ por lo que no se advierte una transgresión o invasión a la competencia del Archivo General de la Nación, prevista en el artículo 106, fracción XXI, de la Ley General de Archivos.⁴⁸

180. Por otra parte, también resulta **infundada** la segunda línea argumentativa en la que el accionante cuestiona la validez respecto a las facultades para

⁴⁷ Al respecto, véase la "Iniciativa de las Senadoras Cristina Díaz Salazar y Laura Angélica Rojas Hernández y del Senador Héctor Larios Córdova, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos", Cámara de Senadores, Gaceta No. 52, Tomo I, diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, página 164.

⁴⁸ "**Artículo 106.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones:

"...

"**XXI.** Realizar la declaratoria de patrimonio documental de la Nación ..."



efectuar una versión facsimilar, ya que el artículo 65 de la Ley General de Archivos, en lo que interesa, establece que "[E]l Archivo General convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares", lo cual también comprende actuación de los archivos estatales para tales efectos.

181. El hecho de que no se realice una salvedad respecto al ejercicio de las aludidas facultades concurrentes del Archivo General de la Nación sobre los mismos documentos privados de interés público no necesariamente implica que se limite el accionar de este órgano federal, dado que la ley marco en materia archivística, es decir, la Ley General de Archivos, como se ha dicho en precedentes, tiene *aplicación directa y preeminencia* por su mayor jerarquía, sobre las leyes locales de esa materia. Por lo que se estima innecesario realizar esa precisión en aquellos casos en que se la aludida concurrencia sobre un mismo aspecto a regular.

182. Por otra parte, lo relativo a la impugnación del artículo **100, fracción XXIII**, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, en el que se fija que para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado, en materia archivística, entre otras atribuciones, podrá emitir la declaratoria de interés estatal respecto de documentos o archivos privados, resulta **infundado**.

183. Para ello, es necesario destacar el contenido del artículo 87 de la Ley General de Archivos:

"Artículo 87. El Ejecutivo Federal, a través del Archivo General, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación. ..."

(Énfasis añadido)



"**Artículo 87.** El Ejecutivo Federal, a través del Archivo General, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación. ..."

(Énfasis añadido).

184. De esta forma, la regulación de la emisión de declaratorias de patrimonio documental resulta equivalente a nivel nacional y a nivel local, pues en ambos casos los archivos pueden emitir la declaratoria que corresponde a su competencia a instancia del Ejecutivo, Federal o Local, respectivamente; por tanto, resulta válido concluir que sí se regularon de forma equivalente los sujetos legitimados para poder emitir las declaratorias a nivel local y, por tanto, debe **reconocerse la validez** del artículo **100, fracción XXIII**, de la ley local impugnada.

TEMA 12. Análisis de los artículos 103, último párrafo, y 113, fracción III, de la ley local (décimo segundo concepto de invalidez del INAI)

185. El accionante alega que, atendiendo al contenido de la Ley General de Archivos, se advierte que el Consejo Nacional de Archivos será el único facultado para emitir lineamientos que regulen el funcionamiento del Consejo Técnico y Científico Archivístico. De ahí que la atribución en el ámbito local para emitir los lineamientos que regulen el funcionamiento del Consejo Técnico debería recaer en el Consejo estatal.

186. Por ende, el legislador local pretende atribuir una función que, si bien no está prohibida para los directores del archivo (la atribución de proponer los lineamientos), el órgano al que va dirigido sí lo es, siendo que el órgano de gobierno no debe tener injerencia en la actuación del Consejo Técnico, toda vez que la facultad para emitir los lineamientos conforme a los que operará el Consejo Técnico debería estar reservada material y sustancialmente al Consejo Local de Archivos (en homologación a como lo establece la Ley General de Archivos), por lo que es a este último a quien debería encontrarse dirigida la propuesta que formule el director del Archivos, y no al órgano de gobierno del Archivo General del Estado.



187. El contenido de los artículos impugnados es el siguiente:

Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 103. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Archivo General del Estado contará con los siguientes órganos:</p> <p>"I. Junta de Gobierno.</p> <p>"II. Dirección General.</p> <p>"III. Un Comisario Público.</p> <p>"IV. Consejo Técnico, Científico y Archivístico.</p> <p>"El Archivo General del Estado se auxiliará de la estructura orgánica y operativa que determine la presente Ley, su Reglamento Interior y las que apruebe su Junta de Gobierno, de conformidad a las necesidades y disponibilidad presupuestal que tenga asignada.</p> <p>"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por la Junta de Gobierno para tal efecto.</p> <p>"..."</p> <p>"Artículo 113. El Director General, además de lo previsto en las disposiciones jurídicas y reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>"I. Supervisar que la actividad del Archivo General del Estado cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados.</p> <p>"II. Proponer a la Junta de Gobierno las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado.</p>	<p>"Artículo 114. El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.</p> <p>"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.</p> <p>"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."</p>



"III. Proponer a la Junta de Gobierno el proyecto de lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico.

"IV. Nombrar y remover al personal del Archivo General del Estado que le correspondan, de conformidad con las políticas, lineamientos y demás disposiciones que al efecto se establezcan.

"V. Ejecutar las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado.

"VI. Proponer el proyecto de Reglamento Interior del Archivo General del Estado para su aprobación."

188. Ahora bien, conforme a lo transcrito, se advierte que para la organización del Sistema Local de Archivos, existe mandato de la ley general en el sentido de que el legislador del Estado debe expedir una normatividad equivalente a la que, en ese ámbito, se prevé para el Sistema Nacional de Archivos y, en ese aspecto, en lo referente a la regulación del Comité Técnico de Archivos del Estado, es necesario tomar como parámetro el que se encuentra previsto en la Ley General de Archivos para el homólogo facultado para ejercer esa función técnica, es decir, para el Consejo Técnico y Científico Archivístico en la Ley General de Archivos.

189. Los artículos 108⁴⁹ y 109⁵⁰ establecen que el Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos "emitidos" por el órgano de Gobierno para su

⁴⁹ "Artículo 108. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los siguientes órganos:

" ...

"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno para tal efecto."

⁵⁰ "Artículo 109. El Órgano de Gobierno es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General que, además de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias, tendrá las siguientes atribuciones:

" ...

"II. Emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico, y ..."



funcionamiento; en tanto que el diverso artículo 114⁵¹ dispone que el Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos "aprobados" por el Consejo Nacional.

190. Es decir, dos preceptos de la ley general asignan al órgano de Gobierno del Archivo General del Estado la atribución de "emitir" los lineamientos para la operación de su Consejo Técnico y un precepto establece la diversa facultad de "aprobarlos", que se confiere al Consejo Nacional.

191. En el caso concreto, el legislador local para homologar la legislación local respecto a la facultad del órgano encargado de emitir los lineamientos para el funcionamiento (operación) del Consejo Técnico, en el artículo 103, último párrafo, atendió a la redacción del artículo 108 de la ley general y, por otra parte, en el artículo 113, fracción III, desdobló una facultad adicional al director general de la Junta de Gobierno de la entidad, para elaborar un proyecto de tales lineamientos y presentarlos ante esta última.

192. De manera que, si el contenido de los artículos 103, último párrafo y 113, fracción III, de la ley local, se contrasta con los diversos 108 y 109 de la ley general, se llega a la conclusión que sí se atendió al deber de equivalencia funcional para homogenizar la legislación local con la ley general, pues la facultad de "emitir" lineamientos quedó asignada a la Junta de Gobierno, adecuándolo al ámbito local.

193. En ese orden de ideas, los referidos artículos impugnados no se deben confrontar con la redacción del diverso 114 de la Ley General, pues en ésta –como se dijo– se prevé una facultad distinta de "aprobar" dichos lineamientos que está a cargo del Consejo Nacional; de hecho, la ley local replica para el

⁵¹ **"Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El **Consejo Técnico** estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. **Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.**"



ámbito de la entidad federativa ese numeral 114 en el diverso 121. Por lo que no hay discrepancia con la ley general. Sin que sea óbice a lo anterior que en la ley local, en su artículo 113, fracción III, se refiera a la atribución de elaborar un proyecto de lineamientos, dado que ésta se relaciona con el proceso relativo a su emisión que atañe a la Junta de Gobierno.

194. En consecuencia, se reconoce la validez de los artículos **103, último párrafo**, y **113, fracción III**, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas; y de observar lo que establece en el 114 de la Ley General de Archivos en los términos antes precisados.

TEMA 13. Análisis de los artículos 122, 123, 124, 125 y 126 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas (décimo tercer concepto de invalidez del INAI)

195. El INAI argumenta que el contenido de los artículos impugnados no convive en armonía con el esquema de organización de manejo de los documentos de archivo previsto para los sujetos obligados, como lo es el "sistema institucional de archivos", previéndolo dentro de los Poderes Legislativo, Judicial, órganos autónomos y Municipios, la existencia de una suerte de "entidades especializadas en materia de archivos", esto es, una especie de "archivo general" (pues incluso literalmente así se denominan) al interior de cada uno de estos entes públicos, cuando ya la ley general establece un esquema organizativo, de estructura, con respecto a los responsables de archivo en cada fase de su ciclo vital (de trámite, concentración e histórico), previéndose quiénes deberán ser los responsables respectivos, sus facultades, etcétera, como a la par, de forma adicional, crear unos "archivos generales" al interior de esos sujetos obligados.

196. Finalmente, expone que estos "archivos generales" resultan contrarios a la Ley General de Archivos, toda vez que en cada Estado sólo puede existir un archivo general, el cual será el ente especializado en materia de archivos, sin que se advierta dentro del marco de la Ley General de Archivos la posibilidad o la forma en que puedan convivir estos "archivos generales" con el esquema normativo previsto en la Ley General de Archivos.



197. Las disposiciones reclamadas establecen:

"Artículo 122. El Congreso del Estado de Chiapas, conforme a las disposiciones establecidas en sus normas internas, designará al personal responsable que estará a cargo del Archivo General del Poder Legislativo del Estado, que se integrará por todos aquellos documentos que emanen de las funciones desempeñadas por sus servidores públicos, y los que reciba o adquiera por cualquier título legal."

"Artículo 123. El Tribunal Superior de Justicia del Estado, así como el Consejo de la Judicatura del Estado, en su calidad de órganos del Poder Judicial, designarán al personal responsable de sus respectivos Archivos Generales, que se integrarán por todos aquellos documentos que de ellos emanen, y los que se reciban o adquieran por cualquier título legal."

"Artículo 124. Los organismos autónomos establecerán sus respectivos archivos generales, que se integrarán con la documentación que corresponda, conforme a las disposiciones establecidas en la presente Ley, para lo cual, los titulares designarán el personal responsable de sus archivos, así como el espacio físico en el que se resguardarán los documentos."

"Artículo 125. Los Municipios del Estado de Chiapas establecerán su archivo general municipal, cuyo responsable será designado por el Ayuntamiento en reunión de Cabildo; el archivo se encontrará integrado por todos aquellos documentos que correspondan, conforme a lo dispuesto por esta Ley."

"Artículo 126. Para los efectos del artículo anterior, en caso de que los Ayuntamientos carezcan de recursos para establecer un archivo general municipal, podrán celebrar convenios intermunicipales para establecer archivos regionales, tomando en consideración el área geográfica a la que pertenezcan; asimismo, podrán celebrar convenios con el Archivo General del Estado, con la finalidad de recibir asesoría y capacitación para la creación y operación de sus respectivos archivos."

198. En esencia, el INAI alega que los artículos impugnados relativos a la conformación de los archivos generales del Poder Legislativo, Judicial, Órganos



Autónomos y Municipios, son contrarios a la Ley General de Archivos, pues por cada Estado, sólo puede existir un Archivo General, sin que se pueda advertir de la ley marco que puedan existir otros archivos generales. Lo alegado resulta **infundado**.

199. Esto es así, porque de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 141/2019 sobre la Ley de Archivos del Estado de Jalisco, este Tribunal Pleno sostuvo que:

"[A]l respecto, la accionante sostiene que deben eliminarse los incisos a) al p) de la fracción II del artículo 3o. de la ley local impugnada, porque la Ley General de Archivos **sólo establece la existencia de un Archivo General del Estado**.

"El concepto de invalidez es **infundado**, si bien el legislador local otorga una definición distinta a la establecida en la ley general, puesto que la ley marco refiere que los archivos generales son las entidades especializadas en la materia en las entidades federativas; lo cierto es que el legislador local otorga esta denominación a los respectivos archivos generales de los sujetos obligados, a nivel local.

"Así, la ley del Estado de Jalisco simplemente adapta la disposición emitida por el legislador Federal a su ámbito de ejecución local, adaptando el contenido a las autoridades locales.

"Por ello, resulta erróneo el planteamiento de la parte promovente, en tanto que el sistema se contempla como una homologación de la normatividad en materia de archivos, lo que implica que las legislaturas locales deban adaptar sus leyes locales a la ley marco emitida, lo que no implica la obligación de reiterar, parafrasear o transcribir tales disposiciones".

200. Ahora, adicionalmente a lo que se sustentó en esa AI 141/2019, lo relevante para no considerar inválidas las normas es que, más allá de que se otorgue la denominación de "archivos generales" a los que se enumeran en los



artículos de la ley local aquí impugnados, dichos preceptos dejan claro que no se están confundiendo estos archivos generales con la entidad especializada en materia de archivos en la entidad federativa, que, desde luego, para efectos del sistema, será el Archivo General del Estado el que realice las funciones homólogas a las del Archivo General de la Nación; sino simplemente se nombra como "generales" a los de esos sujetos obligados respecto de su propia documentación, es decir, se trata de una mera cuestión de denominación que no trasciende al sistema.

201. En consecuencia, este Tribunal Pleno reconoce la **validez** de los artículos **122, 123, 124, 125 y 126** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, en los términos antes precisados.

TEMA 14. Análisis del artículo 105 de la ley local (décimo quinto concepto de invalidez del INAI)

202. El accionante estimó que el artículo 105 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es contrario al artículo 110 de Ley General de Archivos, así como a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, toda vez que, si bien el artículo 10 de la ley local señala lo relativo a la supletoriedad de la Ley General de Archivos, es necesario que en la ley impugnada se establezca explícitamente el nivel jerárquico que deben tener los integrantes de la Junta de Gobierno (órgano de Gobierno), pues su omisión es inconstitucional. De ahí que la ley local no cumpla con lo que establece la Ley General de Archivos, pues no señala el nivel jerárquico que los integrantes de la Junta de Gobierno deben tener, esto es, por lo menos el nivel de subsecretario, siendo que la ley local sólo establece el nivel que deben tener los suplentes, mas no los integrantes titulares de la Junta de Gobierno.

203. Nuevamente, el contraste entre las legislaciones local y general es el siguiente:



Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>Artículo 105. La Junta de Gobierno estará integrada de la siguiente forma:</p> <p>"I. Un Presidente, que será el Titular de la Secretaría General de Gobierno.</p> <p>"II. Los Vocales que serán los titulares de:</p> <p>"a) La Secretaría de Hacienda.</p> <p>"b) La Secretaría de Educación.</p> <p>"c) La Secretaría de la Honestidad y Función Pública.</p> <p>"d) El Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas.</p> <p>"e) El Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Chiapas.</p> <p>"Los integrantes de la Junta de Gobierno contarán con voz y voto, y podrán nombrar por escrito un suplente, que deberá tener, por lo menos, nivel de Director o su equivalente.</p> <p>"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes de la Junta de Gobierno, podrá invitar a las sesiones a representantes de todo tipo de instituciones públicas o privadas, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.</p> <p>"El Presidente, será suplido en sus ausencias por el servidor público que éste designe con nivel jerárquico no menor a subsecretario, quien ejercerá exclusivamente las atribuciones que la presente Ley y demás disposiciones jurídicas y administrativas le confieran."</p>	<p>Artículo 110. El Órgano de Gobierno estará integrado por un miembro de las siguientes instancias:</p> <p>"I. La Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá;</p> <p>"II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>"III. La Secretaría de Educación Pública;</p> <p>"IV. La Secretaría de Relaciones Exteriores;</p> <p>"V. La Secretaría de Cultura;</p> <p>"VI. La Secretaría de la Función Pública, y</p> <p>"VII. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.</p> <p>"Los integrantes del Órgano de Gobierno deberán tener, por lo menos, nivel de Subsecretario o su equivalente. Por cada miembro propietario habrá un suplente que deberá tener nivel, por lo menos, de director general o su equivalente.</p> <p>"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Órgano de Gobierno, podrá invitar a las sesiones a representantes de todo tipo de instituciones públicas o privadas, quienes intervendrán con voz, pero sin voto. Los integrantes del Órgano de Gobierno no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."</p>



204. Lo alegado resulta **infundado**, pues este Alto Tribunal considera que, al estar frente a un parámetro de equivalencia, mas no de identidad, no existe una obligación para las entidades de replicar en términos exactos la conformación del órgano de Gobierno, sino que deben integrar la Junta de Gobierno, tomando en cuenta las equivalencias de la entidad federativa, es decir, haciendo los cambios necesarios para garantizar la operatividad a nivel estatal a través de órganos con funciones similares. Tal y como se observa, los cambios en la conformación realizados por la Ley de Archivos del Estado de Chiapas son mínimos y estrictamente necesarios a nivel local.

205. No es óbice a lo anterior que el INAI sostenga la falta de señalar el nivel jerárquico que los integrantes de la Junta de Gobierno deben de tener; esto es, por lo menos el nivel de subsecretario, mientras que la ley local sólo establece el nivel que deben de tener los suplentes y no los integrantes titulares de la Junta de Gobierno; puesto que no existe obligación alguna de las entidades de particularizar quién será el representante o nivel de la Junta de Gobierno. Inclusive, la misma Ley General de Archivos designa en forma similar a los integrantes, es decir contar con un cargo mínimo de subsecretario, de ahí lo **infundado** de lo alegado.

TEMA 15. Análisis del artículo 134, fracción VI (décimo sexto concepto de invalidez del INAI)

206. El INAI estima que el artículo es contrario al artículo 116 de la Ley General de Archivos, y transgrede los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que una "entidad especializada en materia de archivos a nivel municipal" no tiene cabida dentro del esquema previsto por la Ley General de Archivos y tampoco lo tiene dentro del previsto por la ley local, misma que no le otorga facultades a dicha "entidad especializada en materia de archivos a nivel municipal".

207. Ante ello, el accionante considera que la mención resulta inválida en esta figura de infracción administrativa, en tanto que, como existe un solo "archivo general" en el Estado o "entidad especializada en materia de archivos" a nivel local, no hay posibilidad de que los propios Municipios establezcan, a su vez,



"entidades especializadas en materia de archivos" a nivel municipal y que existan tantas "entidades especializadas" como Municipios en el Estado.

Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 134. Para efectos de responsabilidad administrativa, se consideran infracciones administrativas, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General de la Nación, o en su caso, el Archivo General del Estado o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal, así como el acta que se instrumente en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos."</p>	<p>"Artículo 116. Se consideran infracciones a la presente Ley, las siguientes:</p> <p>"I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;</p> <p>"II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;</p> <p>"III. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;</p> <p>"IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;</p> <p>"V. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;</p> <p>"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General o, en su caso, las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y</p>



"VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven."

208. Este concepto de invalidez es **fundado**, porque el contenido del artículo impugnado, al establecer una "entidad especializada en materia de archivos a nivel municipal", no tiene cabida dentro del esquema previsto por la Ley General de Archivos; aunado a que no se otorgan facultades a la referida "entidad especializada en materia de archivos a nivel municipal", lo que provoca que su sola mención no guarde congruencia con entidades especializadas a nivel local.

209. Además, como se puede apreciar, existe un "archivo general" único en el Estado o "entidad especializada en materia de archivos" a nivel local, por lo que no hay posibilidad de que los propios Municipios establezcan, a su vez, "entidades especializadas en materia de archivos" y, en consecuencia, debe declararse la **invalidez** del artículo **134, fracción VI**, en la porción "o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal" de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas.

TEMA 16. Omisión de prever figuras delictivas (décimo séptimo concepto de invalidez del INAI)

210. El ente accionante alega que la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es omisa en cuanto a la previsión de ciertas figuras delictivas, lo cual es contrario a los artículos 121 de la Ley General de Archivos y 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, en relación con la destrucción de documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente, pues al tratarse de documentos que contienen información sobre violaciones graves a derechos humanos, es menester prevenir y sancionar las conductas que destruyan o pongan en riesgo los documentos relativos a la materia.

211. Pues bien, contrario al planteamiento que formula el INAI, no se actualiza la omisión legislativa en mención.



212. Tal como fue resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 122/2020, para determinar si existe una omisión absoluta por parte del legislador local en cuanto a establecer delitos en materia de archivos, resulta necesario reiterar que la reforma constitucional en materia de archivos fue clara en condicionar a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

213. Dicho régimen de concurrencia, no implica necesariamente que los ordenamientos locales deban realizar una reiteración literal de las disposiciones de la ley general, sino que la armonización implica que las disposiciones normativas atiendan, como mínimo, las bases previstas por la ley marco y que no exista contravención a ellas a fin de lograr la homogeneidad en el orden jurídico nacional.

214. Ahora bien, los delitos que aduce el organismo accionante, debieron contemplarse en la ley local son los previstos en el artículo 121 de la Ley General de Archivos, que dispone:

"Artículo 121. Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que:

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley;

"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la Nación;

"III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General;

"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país, y



"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental de la Nación.

La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"En tratándose del supuesto previsto en la fracción III, la multa será hasta por el valor del daño causado.

"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."

215. Por su parte la Ley de Archivos del Estado de Chiapas dispuso, en el Libro Tercero "De la Auditoría Archivística, Infracciones Administrativas y Delitos en materia de Archivos", aun cuando en el título señala "Delitos", lo cierto es que sólo regula los títulos "De la Auditoría Archivística" (Primero) y "De las infracciones administrativas" (Segundo), pero sin hacer alusión a conducta alguna que pueda dar lugar a la configuración de un delito.

216. A efecto de determinar si existe la referida omisión legislativa de regular los delitos especiales en materia de archivos, debe analizarse, en primer lugar, si el legislador de Chiapas estaba obligado a establecer en la legislación local, los delitos que previó el legislador federal en la Ley General de Archivos.

217. Como ya se ha precisado, a través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se otorgó la atribución al Congreso de la Unión de emitir una ley general que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, además de que determinara las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.⁵²

⁵² "Art. 73. El Congreso tiene facultad:

"...



218. Con base en esa atribución, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Archivos, que dedicó el Título Segundo a los "Delitos contra los archivos", integrado por los artículos 121 (ya transcrito) a 123. En el primero de ellos, estableció sanción con pena de prisión y multa a las personas que realizaran cualquiera de las conductas ahí descritas.

219. En el propio precepto, el legislador federal también dispuso una sanción con pena de prisión y multa a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, así declarados previamente por autoridad competente; mientras que en el artículo 122 de la ley general se estableció que las sanciones contempladas en la ley se aplicarían sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables; y, en el diverso 123 que los tribunales federales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en la ley. Sin embargo, las disposiciones a que se ha hecho referencia no establecen la obligación de las Legislaturas Locales de replicar los delitos previstos en la ley general por el legislador federal.

220. Como ya lo sostuvo este Tribunal Constitucional, la reforma en materia de archivos prevé un esquema competencial que ordena expresamente la armonización de la normativa local, condicionando a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país; sin embargo, la homogeneidad que se buscó con la reforma en la materia no conlleva la obligación de las Legislaturas Locales de tener que replicar la normativa establecida en la ley general.

221. En ese sentido, al no encontrarse obligado el legislador local a establecer los delitos en materia de archivos en la legislación de la entidad, resulta **infundado** el concepto de invalidez relacionado con la existencia de la omisión de que se trata.

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

"..."



222. Por las consideraciones anteriores, se reconoce la **validez** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, al no existir la obligación aducida por la accionante, en cuanto a la previsión de los delitos especiales que establece el artículo 121 de la Ley General de Archivos.

TEMA 17. Omisión de establecer el sistema institucional dentro del plazo de seis meses (noveno concepto de invalidez del INAI)

223. El ente accionante estima que la Ley de Archivos del Estado de Chiapas omite señalar la previsión que establece el artículo décimo primero transitorio de la Ley General de Archivos, relativo a que los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de dicha ley; además, que no establece una previsión homóloga a la prevista por la ley general, lo cual resulta inconstitucional, porque deja en un total estado de incertidumbre jurídica el plazo que tendrán los sujetos obligados para implementar su sistema institucional de archivos, violando con ello el artículo 16 constitucional en cuanto al principio de certeza jurídica que debe revestir todo acto de autoridad.

224. Este Tribunal Pleno califica infundado el concepto de invalidez, para lo cual, se precisa que la Ley General de Archivos constituye la ley marco en materia de archivos, en la medida en que en ella se establecen los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.

225. Derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

226. Luego, derivado de la reforma constitucional en materia de archivos, se condicionó a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general a fin de crear una normativa homogénea y coor-



dinada en todo el país y, en este aspecto, si bien la reiteración o repetición de la ley general en las leyes locales pudiera resultar conveniente para los operadores jurídicos de cada entidad federativa a fin de que no sea necesario que consulten o cotejen la ley general respecto a contenidos normativos que son necesarios para resolver los problemas prácticos que se les presentan, también lo es que no por ello el legislador local está obligado a reproducir expresamente las disposiciones de la legislación general.

227. Atento a lo anterior, es importante traer a cuenta lo previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley General de Archivos, que establece lo siguiente:

"**Décimo.** Los Consejos Locales, deberán empezar a sesionar dentro de los seis meses posteriores a la adecuación de sus leyes locales."

228. De lo anterior se advierte que el legislador federal **estableció expresamente que los Consejos Locales comenzarían a sesionar dentro de los seis meses posteriores a la adecuación de sus leyes locales en materia de archivos.**⁵³ Así, la disposición de que los Consejos Locales deben comenzar a sesionar dentro del plazo referido proviene desde la Ley General de Archivos, por lo que deben estar sujetos al parámetro de temporalidad establecido por el legislador federal, sin que se considere necesario que ello fuera replicado en la legislación local, por lo que el concepto de invalidez es **infundado**.

TEMA 18. Análisis de los conceptos de invalidez propuestos por la CNDH

229. La CNDH argumenta que el artículo 10, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas establece que en primer lugar será aplicable la norma que expidió el Congreso Local y, en lo no previsto, se observará de ma-

⁵³ Esto es, si la Ley General entró en vigor el 15 de junio de 2019, el 15 de enero de 2020 feneció el plazo dispuesto en el décimo primero transitorio para la implementación de los sistemas institucionales.



nera supletoria la Ley General de Archivos, con lo cual considera que la ley local no puede establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la Nación, aunado a que el régimen supletorio se encuentra previsto en la ley general, con lo cual se vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad.

230. En otro orden de ideas, la Comisión accionante reclama que el artículo 112, fracción III, de la ley local impone como requisito para desempeñar el cargo de titular de la Dirección General del Archivo General del Estado el no haber sido condenado por la Comisión de algún delito doloso.

231. Agrega que dicha exigencia transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público al excluir injustificadamente a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público. Esto es, la porción normativa impugnada resulta discriminatoria al transgredir el contenido del artículo 1o. constitucional, en su vertiente al derecho a la igualdad y no discriminación, además de los derechos que tutelan los artículos 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal en lo que respecta a la libertad de trabajo y el derecho a ocupar un cargo público, respectivamente.

232. También señala que la porción normativa impugnada es sobreinclusiva al excluir de forma injustificada a un sector de la población, aun cuando el delito por el que fueron sancionadas las personas no se encuentre vinculado o relacionado con las funciones que se desempeñarán en el cargo. La disposición impugnada atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de igualdad, de ahí que contiene una categoría sospechosa, por lo tanto, la medida no cumple con una finalidad constitucional imperiosa.

233. Finalmente, aduce que la porción normativa impugnada es discriminatoria al generar una distinción injustificada y una exclusión o preferencia arbitraria e injusta entre las personas que han sido en algún momento sentenciadas por la comisión de un delito doloso y han cumplido con tal sanción; lo que, de igual forma, contraviene con el principio de reinserción social.



234. El artículo en cuestión dispone:

"Artículo 112. Para ser nombrado titular de la Dirección General del Archivo General del Estado, se requiere:

"...

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso.

"..."

235. Este Tribunal Pleno advierte que la norma de referencia que establece el requisito consistente en "no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso" resulta inconstitucional por contravenir los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, reinserción social y derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público, previstos en el artículo 1o. de la Constitución Federal.⁵⁴

236. Como fue referido en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016 y 101/2019, debe tenerse en cuenta que este Tribunal Pleno ha determinado en

⁵⁴ **"Artículo 1.** 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." (énfasis añadido)



diversas ocasiones⁵⁵ que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Federal es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, consistente en que todas las personas deben recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

237. Asimismo, se ha determinado que una modalidad de este derecho implica que ninguna persona puede ser excluida del goce de un derecho humano ni tratada de forma distinta a otra con similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente, cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el párrafo quinto del referido precepto.

238. En esta línea, se ha determinado que el derecho humano a la igualdad y la prohibición de la discriminación obligan a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la

"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." (énfasis añadido)

⁵⁵ Además, véanse las acciones 85/2018, 86/2018 y 50/2019, resueltas en sesión de veintisiete de enero del mismo año.



producción normativa, su interpretación y su aplicación. También se ha precisado que la igualdad busca colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta. Sin embargo, lo anterior no significa que todos los individuos deban ser iguales en cualquier momento y circunstancia, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio de forma injustificada, es decir, significa garantizar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, estando inclusive constitucionalmente exigido diferenciar en ciertas situaciones.⁵⁶

239. Asimismo, este Tribunal Pleno ha considerado que el principio de no discriminación implica que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquier derecho humano es incompatible por sí mismo con la Constitución Federal, así como lo es toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine en el goce de los derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

240. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha considerado que el derecho a la igualdad ha sido tradicionalmente configurado a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley.⁵⁷

241. Conforme al primero, se obliga a que las normas jurídicas se apliquen uniformemente a todas las personas que se encuentren en una misma situación. Tratándose del segundo, obliga a la autoridad materialmente legislativa y busca el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones

⁵⁶ Al respecto, véase la acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince, por mayoría de nueve votos; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte el quince de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.

⁵⁷ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.", consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, diciembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 121 y registro digital: 2015679.



legislativas injustificadas o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

242. De ahí que este derecho no solamente comporte una faceta formal, sino también una de carácter sustantivo que busca remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier naturaleza que impidan a personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

243. En ese orden de ideas, no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, mientras la primera será una diferencia razonable y objetiva, la segunda será arbitraria y redundará en un detrimento de los derechos humanos.

244. En congruencia con lo anterior, el artículo 112, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, al prever como requisito para ser director general del Archivo General del Estado el "no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso", resulta inconstitucional.

245. Este artículo prevé una formulación demasiado genérica que comprende a la persona condenada por cualquier delito doloso aun cuando éste no guarde relación alguna con la función de dirección referida, además de que no se acota la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda una sanción alternativa que incluya una pena no privativa de la libertad. En este sentido, no se justifica que tal medida resulte idónea para garantizar el correcto ejercicio de las funciones de Dirección General del Archivo General del Estado.

246. Si bien, conforme a la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, el director general es el titular del ente local especializado en materia de archivos que tiene como objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental del Estado, con el fin de contribuir a la salvaguarda de la memoria de corto, mediano



y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, y como titular tiene las funciones señaladas en el artículo 113 del mismo ordenamiento; lo cierto es que para asegurar el correcto desempeño de su función no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o de buena fama, como se hacía anteriormente, pues esto no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que tiende a ser una cuestión estigmatizante, presumiendo que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquir. Esta presunción es contraria al derecho penal de acto, que quedó previsto por la Constitución Federal a raíz de la reforma constitucional de dos mil ocho, con la nueva visión protectora de derechos humanos adoptada desde junio de dos mil once.

247. En este sentido, el derecho a la dignidad humana, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas y no la personalidad. Así, el abandono del término "delincuente" muestra la intención del Órgano Reformador de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas, contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, la cual reafirma la prohibición de cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad.⁵⁸

248. La fracción analizada resulta contraria al derecho a la igualdad, porque si bien se dirige a todas aquellas personas que puedan llegar a ser titulares del Archivo Local, lo cierto es que al establecer como requisito el "no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso", se hace una distinción que

⁵⁸ Jurisprudencia 1a./J. 21/2014, de rubro: "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO)," *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 354 y 1a./J. 19/2014, de rubro: "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 374.



en sentido estricto, no está vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar.

249. Lo anterior implica que, para efectos del acceso a este cargo, se introduce una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para poder aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

250. La diferenciación injustificada entre los candidatos a ocupar el cargo de titular del Archivo Local, que excluye a aquellos que, pese a cumplir con el resto de los requisitos, fueron condenados por cualquier delito doloso, resulta contraria al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

251. Este Tribunal Pleno adoptó consideraciones similares al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2019, donde declaró la invalidez, entre otras, de la porción normativa "no haber sido condenado por delito doloso" de la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo;⁵⁹ así como lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 101/2019.⁶⁰

⁵⁹ Esta acción se resolvió en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, este apartado en específico fue aprobado por unanimidad de votos, con anuncio de voto concurrente de la Ministra Piña Hernández; el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, se pronunció en contra de la metodología y anunció voto concurrente.

⁶⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de mayo de dos mil veintiuno, este apartado en específico, se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de los párrafos del ciento ochenta y siete al ciento ochenta y nueve, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con diversas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán por diversas razones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2.5, denominado "Falta de equivalencia en los requisitos de elegibilidad para ser Director General", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 80, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto Núm. 108, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.



252. En consecuencia, debe **declararse la invalidez** de la **fracción III del artículo 112** de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, por contravenir el derecho humano a la igualdad y la prohibición de la discriminación.

253. Ahora bien, sometida a votación la propuesta consistente en declarar la invalidez del artículo 10, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, se expresó una mayoría de siete votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa –con aclaraciones y apartándose del párrafo 270 del proyecto original–, Pardo Rebolledo –apartándose del párrafo 252 del proyecto original–, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Laynez Potisek y presidente en funciones Aguilar Morales. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

254. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar dicho planteamiento, 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.

XI. EFECTOS

255. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, se declara la invalidez de los siguientes artículos de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el cinco de agosto de dos mil veinte:

- Artículo 4, fracción XLIII, en la porción normativa "y aquellos afines de la (sic) Dependencias y Entidades de la Administración pública estatal."

- Artículos 78, 79 y 80.

- Artículo 86, en la porción normativa "cuando la salida sea con motivo a restauración, siempre que por causa justificada no pueda realizarse en el país, así como por cooperación internacional en materia de investigación y docencia."



- Artículo 100, fracción XXI.
- Artículo 112, fracción III.
- Artículo 134, fracción VI, en la porción normativa "o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal."
- Artículo décimo segundo transitorio.

256. La declaración de invalidez de los preceptos surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Chiapas.

257. Lo anterior sin que este Tribunal Pleno advierta la necesidad de declarar la invalidez de alguna otra norma o porción normativa por extensión por depender de las normas invalidadas.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 10, fracción I; 47, párrafo último; 68, párrafos segundo, en su porción normativa "a excepción del Presidente del Consejo Estatal", tercero, cuarto, en su porción normativa "cumpliendo los requisitos que señala la Ley General" y sexto, en su porción normativa "elegido por mayoría de votos de sus integrantes, y contará con voz pero sin voto"; y 69, párrafos tercero, en su porción normativa "incluyendo su Presidente", y cuarto, en su porción normativa "así como su Presidente"; de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto Número 251, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de agosto de dos mil veinte.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 4, fracción XLVIII; 12, fracción VII; 20, 28, párrafo último; 39, fracción I; 61, 68, párrafos primero, frac-



ciones VIII, IX y XII, y quinto; 75, 77, 86 (con la salvedad precisada en el resolutive cuarto); 89, 100, fracción XXIII; 103, párrafo último; 105, 113, fracción III y del 122 al 126 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto Número 251, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de agosto de dos mil veinte, tal como se dispone en el apartado X de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 4, fracción XLIII, en su porción normativa "y aquellos afines de la (sic) Dependencias y Entidades de la Administración pública estatal"; 78, 79, 80, 86, párrafo primero, en su porción normativa "cuando la salida sea con motivo a restauración, siempre que por causa justificada no pueda realizarse en el país, así como por cooperación internacional en materia de investigación y docencia"; 100, fracción XXI; 112, fracción III; 134, fracción VI, en su porción normativa "o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal"; y transitorio décimo segundo de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto Número 251, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de agosto de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos al Congreso del Estado de Chiapas, en los términos precisados en los apartados X y XI de esta determinación.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

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



apartados del I al VII y IX relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación, representación y personería, a las causas de improcedencia y sobreseimiento, a la precisión metodológica y a la descripción del marco legal general.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con aclaraciones y apartándose del párrafo 270 del proyecto original, Pardo Rebolledo apartándose del párrafo 252 del proyecto original, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Laynez Potisek y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 18, consistente en declarar la invalidez del artículo 10, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, y cinco votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 6, consistente en reconocer la validez del artículo 47, párrafo último, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto particular.

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 8, consistente en declarar la invalidez de los artículos 68, párrafos segundo, en su porción norma-



tiva "a excepción del Presidente del Consejo Estatal", tercero, y sexto, en su porción normativa "elegido por mayoría de votos de sus integrantes, y contará con voz pero sin voto", y 69, párrafos tercero, en su porción normativa "incluyendo su Presidente", y cuarto, en su porción normativa "así como su Presidente", de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 8, consistente en declarar la invalidez del artículo 68, párrafo cuarto, en su porción normativa "cumpliendo los requisitos que señala la Ley General", de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Dado los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos consistentes 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 las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo al parámetro constitucional. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 1, consistente en declarar infundada la omisión legislativa de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas por no incluir los conceptos de "entes públicos", "organización", "órgano de Gobierno" y "programa anual". Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 16, consistente en declarar infundada la omisión legislativa de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas por no prever los delitos especiales del artículo 121 de la Ley General de Archivos. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de los párrafos 243 y 244 del proyecto original, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de los párrafos 246 y 247 del proyecto original, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 17, consistente en declarar infundada la omisión legislativa de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas por no prever que los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de dicha ley, en términos del artículo transitorio décimo primero de la Ley General de Archivos. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 1, consistente en reconocer la validez del artículo 4, fracción XLVIII, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de los párrafos 110 y 111 del proyecto original, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 2, consistente en reconocer la validez del artículo 12, fracción VII, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 3, consistente en reconocer la validez del artículo 20 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales salvo la última parte del párrafo 121 del proyecto original, respecto del apartado X, relativo al



estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 4, consistente en reconocer la validez del artículo 28, párrafo último, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez, en suplencia de la queja, del párrafo último del referido precepto, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 5, consistente en reconocer la validez del artículo 39, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 7, consistente en reconocer la validez del artículo 61 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales con razones adicionales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 10, consistente en reconocer la validez del artículo 86, salvo su párrafo primero, en su porción normativa "cuando la salida sea con motivo a restauración, siempre que por causa justificada no pueda realizarse en el país, así como por cooperación internacional en materia de investigación y docencia", de la Ley de Archivos del



Estado de Chiapas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 8, consistente en reconocer la validez del artículo 68, párrafo primero, fracciones VIII y IX, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 8, consistente en reconocer la validez del artículo 68, párrafos primero, fracción XII, y quinto, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones diferentes, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat con consideraciones diferentes, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 11, consistente en reconocer la validez de los artículos 75, 77, 89 y 100, fracción XXIII, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 12, consistente en reconocer la validez del artículo 103, párrafo último, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones diferentes, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales por consideraciones distintas, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 14, consistente en reconocer la validez del artículo 105 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 12, consistente en reconocer la validez del artículo 113, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 13, consistente en reconocer la validez de los artículos del 122 al 126 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción XLIII, en su porción normativa "y aquellos afines de la (sic) Dependencias y Entidades de la Administración pública estatal", de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 9, consistente en declarar la invalidez de los artículos 78, 79, 80, 100, fracción XXI y transitorio décimo segundo de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales con razones adicionales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 10, consistente en declarar la invalidez del artículo 86, párrafo primero, en su porción normativa "cuando la salida sea con motivo a restauración, siempre que por causa justificada no pueda realizarse en el país, así como por cooperación internacional en materia de investigación y docencia", de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "se estará a lo dispuesto por la Ley General."



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con aclaraciones y apartándose del párrafo 270 del proyecto original, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo apartándose del párrafo 252 del proyecto original, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 18, consistente en declarar la invalidez del artículo 112, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra, respecto del apartado X, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su tema 15, consistente en declarar la invalidez del artículo 134, fracción VI, en su porción normativa "o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal", de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Ríos Farjat para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquel.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado XI, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez surtan efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas y 2) determinar que no es necesario extender la invalidez decretada a alguna otra norma o porción normativa por dependencia con las invalidadas.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

La señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil veintidós.

El señor Ministro presidente en funciones Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 21/2014 (10a.) y 1a./J. 19/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas y 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, con números de registro digital: 2015679, 2005918 y 2005883, respectivamente.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 141/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5, con número de registro digital: 30177.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 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 día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Votos concurrente y particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 253/2020 y su acumulada 254/2020.

En sesión de quince de mayo del dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acu-



mulada identificadas al rubro en las que analizó diversos artículos de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto Número 251, publicado en el periódico oficial de dicha entidad el cinco de agosto de dos mil veinte.

En el considerando décimo se analizaron los conceptos de invalidez, atendiendo a cada uno de los temas planteados.

Voto concurrente.

En el tema cinco se reconoció la validez del artículo 39 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, al considerar que la extensión que hace para solicitar las investigaciones y estudios que se consideran relevantes para el Estado, no implica que se desconozcan las investigaciones y estudios relevantes para el país.

Al respecto, se determinó que el artículo referido, analizado a la luz del parámetro de regularidad en materia de transparencia, es constitucional porque las entidades federativas pueden ampliar las facultades de los órganos de transparencia locales en términos del artículo 42, fracción XXII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aunado a que amplía los alcances del acceso a la información sin menoscabar la protección de datos personales, lo que, evidentemente, es acorde al artículo 6o. constitucional.

Voté a favor del sentido, pero apartándome del parámetro de regularidad constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, ya que considero que resulta aplicable el de la Ley General de Archivos, pese a que se trate de facultades del organismo garante, pues al final de cuentas la norma con la que se confronta pertenece a la Ley General de Archivos.

Lo anterior en congruencia con la acción de inconstitucionalidad 93/2021 en que se reclamó una norma similar de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala y se reconoció su validez, a la luz del parámetro de archivos, porque únicamente reprodujo el contenido de la ley general, acotándolo a su respectivo ámbito de competencia.

En el tema once se reconoció la validez de los artículos 75, 77, 89 y 100, fracción XXIII, de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, toda vez que las entidades federativas están facultadas para determinar los archivos que constituyen su



patrimonio documental de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley General de Archivos. Asimismo, respecto de la emisión de declaratorias de patrimonio documental, se resolvió que la regulación local resulta equivalente a la nacional, pues en ambos casos los archivos pueden emitir la declaratoria que corresponde a su competencia.

Voté a favor del sentido con consideraciones adicionales, porque me parece que la ejecutoria no resuelve cada uno de los argumentos expuestos en el décimo primer concepto de invalidez. En específico, no se pronuncia respecto de las instituciones de *expropiación* y *derecho de preferencia*, contenidas en los artículos 89 y 77 de la ley local, respectivamente.

En relación con estas instituciones, considero que la ejecutoria debió señalar que no era necesario que el legislador local estableciera que las atribuciones del Archivo General del Estado son sin perjuicio de las facultades del Archivo General de la Nación, pues es un aspecto que se entiende a partir del ámbito espacial de validez de las normas confrontadas.

En el tema trece se reconoció la validez de los artículos 122, 123, 124, 125 y 126 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas que prevén la existencia de "archivos generales" al interior de los Poderes Legislativo, Judicial, órganos autónomos y municipios, porque no se confunden con la entidad especializada en materia de archivos a nivel local, que, desde luego, es el Archivo General del Estado, sino que simplemente se nombra como "generales" a los archivos de los sujetos obligados, respecto de su propia documentación.

Voté a favor de la propuesta con razones adicionales, porque considero que, si bien la Ley General de Archivos regula el Archivo General de la Nación y los respectivos de las entidades federativas, ello no implica que deban desaparecer todos los archivos o unidades especializadas en la materia en cada ente o sujeto obligado y nivel de gobierno.

Lo anterior coincide con lo señalado en la acción de inconstitucionalidad 141/2019, resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, en que se reconoció la validez de una norma del archivo del Registro Civil del Estado de Jalisco, sin que se estableciera que tal archivo debía desaparecer ante la emisión de la Ley General de Archivos o concentrarse en el Archivo General del Estado.

En el tema catorce se reconoció la validez del artículo 105 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas porque es constitucional que la ley local no establezca de manera idéntica la conformación del órgano de gobierno del Archivo Ge-



neral del Estado, sino que es posible que, en este caso, la junta de gobierno se integre tomando en cuenta las equivalencias de la entidad federativa.

En ese sentido, se consideró que el hecho de que la ley local no señale de manera explícita el nivel jerárquico que deben tener los integrantes de la junta de gobierno no es contrario a la Constitución ni a la Ley General de Archivos, pues no existe obligación de que las entidades lo particularicen, pues, inclusive, la ley marco designa en forma similar a los integrantes al señalar que tendrán un cargo mínimo de subsecretarios.

Voté a favor del sentido por razones diversas y apartándome de consideraciones. En específico, me aparto de lo sostenido en el párrafo 205 en que se afirma que la Ley General de Archivos designa de forma similar a los integrantes del Órgano de Gobierno, pues de la simple lectura del artículo 105 de la ley local se advierte que establece que serán los titulares de las dependencias ahí mencionadas quienes integrarán la Junta de Gobierno, a diferencia de la Ley General que alude a miembros de dichas secretarías. Por ello es que la Ley General pormenorizó la jerarquía de los miembros y la local establece que serán los titulares de las dependencias u órganos.

Por su parte, las razones diversas de mi voto consisten en que estimo que debe aplicarse de manera directa la Ley General de Archivos, por lo que si el artículo impugnado establece que el Presidente de la Junta de Gobierno puede ser suplido en sus ausencias por el servidor público que designe con nivel jerárquico no menor a subsecretario, es claro que sus integrantes no podrán ser menores a ese rango.

Finalmente, en el tema diecisiete se declaró infundada la omisión de establecer el plazo para que los sujetos obligados implementen su sistema institucional de archivos, pues se consideró que es innecesario que la ley local reproduzca lo previsto en el artículo décimo primero transitorio de la Ley General de Archivos, ya que deben estar sujetos al parámetro de temporalidad establecido por el legislador federal.

Voté a favor de la propuesta y me separé de los párrafos 246 y 247, pues tal como he sostenido en diversos precedentes, considero que la concurrencia de atribuciones no implica que se elimine de la Constitución Federal la distribución de competencias, sino que ésta debe analizarse junto con la ley marco correspondiente, en este caso la Ley General de Archivos, para así determinar el parámetro de regularidad constitucional aplicable, sobre todo porque se analiza tal distribución partiendo precisamente de la Norma Fundamental.



En ese sentido, también me aparté de la consideración relativa a que derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

Lo anterior porque con tal consideración reproducida del precedente, se da a entender que las Legislaturas Locales sólo deben replicar la Ley General de Archivos para respetar el sistema, siendo que, en respeto al federalismo y a su libertad configurativa, deben adecuar su legislación, pudiendo también ampliarla o perfeccionarla siempre y cuando no contravengan los mínimos de la citada Ley General.

Voto particular.

Por su parte, en el tema uno se declararon infundadas las omisiones alegadas respecto de los vocablos "entes públicos", "organización", "órgano de gobierno" y "programa anual"; se reconoció la validez de la fracción XLVIII del artículo 4 de la ley local en cuanto al término "serie" y se declaró la invalidez de la fracción XLIII del artículo 4 en la porción "y aquellos afines de la (sic) Dependencias y Entidades de la Administración pública Estatal" por considerar que puede distorsionar el funcionamiento del sistema estatal de archivos respecto de los órganos de vigilancia.

Voté a favor de los reconocimientos de validez, pero en contra de la declaratoria de invalidez de la fracción XLIII del artículo 4, porque no considero que la definición resulte problemática, ni que genere distorsiones en el funcionamiento del sistema local.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 141/2019 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5, con número de registro digital: 30177.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Votos concurrente y particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos farjat en la acción de inconstitucionalidad 253/2020 y su acumulada 254/2020.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el quince de mayo de dos mil veintitrés, resolvió las presentes acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en las que se alegó la inconstitucionalidad de distintos artículos y la existencia de diversas omisiones de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el cinco de agosto de dos mil veinte.

Contexto y antecedentes.

Para comprender el trasfondo de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del Texto Constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **a)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y, **b)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.



En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan de gran relevancia para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la ley general.¹

El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual define como *"el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción"*.

Por su parte, el artículo 71 establece una **base institucional mínima** con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que éstos se conformarán por: **a)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios o las alcaldías en el caso de la Ciudad de México; y, **b)** un Archivo General estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un director general con el rango de Subsecretario, titular de Unidad Administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo artículo dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, *"desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional"*.

En cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la ley general,² el Poder Legislativo del Estado de Chiapas expidió la Ley de Archivos de dicha entidad federativa

¹ **Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

² **Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley. ..."



con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI y la CNDH en las presentes acciones de inconstitucionalidad.

Los conceptos de invalidez se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del sistema local de archivos de Chiapas. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador chiapaneco había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

I. VOTO CONCURRENTE.

A) Parámetro de regularidad constitucional.

Comentarios previos.

Antes de señalar el porqué de mi concurrencia con la presente acción de inconstitucionalidad 253/2020 y su acumulada 254/2020, considero prudente reseñar de manera sucinta qué pasó con dicho parámetro en los primeros dos precedentes que votamos en materia de sistema nacional de archivos.

En la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, donde analizamos la Ley de Archivos del Estado de Colima, y que votamos el tres de mayo de dos mil veintiuno, se propuso un parámetro deferente hacia las entidades federativas, acorde, a mi juicio, a la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, y por ello la compartí, además de que aquél fue un parámetro muy claro, pertinente y sucinto.³ Ese parámetro estaba subsumido en el preámbulo del tema 2.1, de manera que, aunque no lo votamos en sus méritos, lo aprobamos al estar subsumido (el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea fue el único que señaló no compartir el parámetro propuesto).

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse dicha acción de inconstitucionalidad 101/2019. En ella el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respetuoso con el marco competencial era entender que este mandato tiene un carácter funcional. Es decir, que *"se considera que el diseño a nivel local es equivalente al*

³ Se estableció que ni la Constitución Política del país, ni la Ley General de Archivos mandataron a las entidades federativas para que legislaran sus sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional, sino sólo de forma equivalente.



federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno."⁴

Sin embargo, este parámetro aceptado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019 cambió al día siguiente, pues el cuatro de mayo de ese mismo año votamos la **acción de inconstitucionalidad 141/2019** (relativa a la Ley de Archivos del Estado de Jalisco), donde se sostuvo que la Ley General de Archivos, en tanto se trata de una ley general, "distribuye" competencias, y en términos generales se interpretó que las atribuciones de las entidades federativas se suprimían frente a la existencia de una ley general.

Yo no compartí la propuesta, sólo estuve a favor del sentido (en tanto que sí existe entre la obligación de los Estados de homologar sus leyes de archivos a la ley general), así que en la sesión en la que discutimos aquel asunto dije: *"No se distribuyen competencias. Hay un marco de respeto. Principio que, incluso, retoma el artículo 64 de la ley general"*.⁵ Si bien varios de nosotros nos manifestamos en este sentido (a mi parecer fuimos al menos cuatro quienes señalamos expresamente esta cuestión al momento de votar este parámetro de la acción de inconstitucionalidad 141/2019), el parámetro fue aprobado por la mayoría.

El tercer asunto que se discutió en el seno del Tribunal Pleno fue el derivado de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca: la acción de inconstitucionalidad 122/2020, decidida el trece de julio de dos mil veintiuno. Ese proyecto a discusión proponía un parámetro muy distante de la 101/2019 e incluso de la 141/2019, pues repasaba precedentes de hace más de veinte años sobre leyes generales, jerarquía normativa y distribución de competencias cuyo hilo conductor interpretativo y pertinencia no compartí.

⁴ Párrafo 83 de ese engrose.

⁵ **"Artículo 64.** El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

"El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México."



La propuesta suscitó debate y entonces la Ministra ponente amablemente señaló que suprimiría estos segmentos y que recogería en el engrose ambos precedentes (101/2019 y 141/2019). Yo en ese momento señalé que respecto al segundo precedente (141/2019) había formulado un voto concurrente (precisamente por las razones que acabo de reseñar en el presente documento), de manera que ese voto lo repliqué en esa **acción de inconstitucionalidad 122/2020**.⁶

Estos asuntos demuestran cómo el Tribunal Pleno no ha sido consistente en el parámetro constitucional a seguir en la materia de archivos. Si bien pudiera considerarse como una inconsistencia sutil, me parece que este tema no es menor pues el parámetro de regularidad constitucional rige todo el estudio a seguir en estas acciones de inconstitucionalidad. A manera de ejemplo, tenemos que las acciones de inconstitucionalidad 132/2019 y 232/2020⁷ siguen el parámetro de la 101/2019; mientras que las 276/2020⁸ y 231/2020⁹ transcriben el parámetro de la 141/2019. Si bien pudiera considerarse como una inconsistencia sutil, me parece que este tema no es menor pues el parámetro de regularidad constitucional rige todo el estudio a seguir en estos medios de control constitucional.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno. El tema 1, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), la que suscribe con voto concurrente, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dos de mayo de dos mil veintidós. El tema 1, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la que suscribe (ponente), Laynez Potisek y Pérez Dayán, El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós. El considerando séptimo, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la que suscribe, Laynez Potisek y Pérez Dayán, El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiuno de abril de dos mil veintidós. El considerando séptimo, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, y Pérez Dayán, El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. La que suscribe y el señor Ministro Laynez Potisek estuvimos ausentes.



Motivo de la concurrencia.

El párrafo 43 de la sentencia señala que en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019 y 122/2020, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolló el parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos, sin embargo, como ya reseñé, estas tres propuestas de parámetro no guardan igualdad entre sí pues las consideraciones de las 141/2019 y 122/2020 (muy alejadas del parámetro definitivo del Tribunal Pleno) se oponen en la parte medular a las desarrolladas en la diversa 101/2019.

Lo anterior pone de manifiesto que en este punto tan delicado como lo es la fijación del parámetro de regularidad constitucional se incorporó una mezcla de perspectivas contradictorias entre sí, de la cual me aparto. A mi parecer, la sentencia debió tomar como base sólo las consideraciones del primer asunto en la materia (**101/2019**) o en todo caso las de alguno otro posterior que guarde identidad de criterio (como la 132/2019).

Basta señalar que el artículo 64 de la Ley General de Archivos establece una coordinación "*en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios*". Ese marco de respeto no es una frase vacua o un recurso retórico, lo que en este caso está indicando es que en materia archivística los Estados no están obligados a replicar esquemas y modelos diseñados para el régimen federal, pues ello socavaría la soberanía interior que les otorga el artículo 40 constitucional¹⁰ (éste es el "marco de respeto"). No se trata de que a los Estados se les "supriman atribuciones" (como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 141/2019) sino de **orientar sus atribuciones** al fin común impuesto por la Constitución.

De hecho, en armonía con este régimen federal, el artículo 71 de la misma ley archivística dispone que "*[l]as leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional*". Al respecto, encuentro que tal "equivalencia" permite, a su vez, la concreción del artículo 73 constitucional (inciso XXIX-T), que ordena una organización y administración **homogénea** de los archivos de los diversos órdenes de gobierno del país.

¹⁰ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."



B) Nivel jerárquico de los integrantes titulares de la Junta de Gobierno del Archivo General del Estado.

El INAI alegó en su décimo quinto concepto de invalidez que el artículo 105 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas no cumple con lo previsto en el diverso 110, segundo párrafo,¹¹ de la Ley General de Archivos, al no señalar el nivel jerárquico que los integrantes de la Junta de Gobierno del Archivo General del Estado deben de tener (al menos el nivel de subsecretario), pues sólo establece el nivel que deben de tener los suplentes.¹²

En la sentencia se razona que lo alegado por el INAI es infundado porque no existe una obligación por parte de las entidades federativas de replicar en términos exactos la conformación del órgano de gobierno, sino que deben integrar la Junta de Gobierno de tal forma que garantice su operatividad. Además, se sostiene que tampoco existe obligación alguna para que las entidades federativas particularicen quién será el representante o su nivel en la Junta de Gobierno.

Estuve a favor de declarar infundado el concepto de invalidez, pero por diferentes razones. Me parece que el INAI parte de una premisa errónea porque el artículo 105 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas es claro en establecer el

¹¹ "Artículo 110. ..."

"Los integrantes del Órgano de Gobierno deberán tener, por lo menos, nivel de Subsecretario o su equivalente. Por cada miembro propietario habrá un suplente que deberá tener nivel, por lo menos, de director general o su equivalente. ..."

¹² El artículo 105 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas prevé lo siguiente:

Artículo 105. La Junta de Gobierno estará integrada de la siguiente forma:

"I. Un Presidente, que **será el Titular** de la Secretaría General de Gobierno.

"II. Los Vocales que **serán los titulares de:**

"a) La Secretaría de Hacienda.

"b) La Secretaría de Educación.

"c) La Secretaría de la Honestidad y Función Pública.

"d) El Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas.

"e) El Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Chiapas.

"Los integrantes de la Junta de Gobierno contarán con voz y voto, y podrán nombrar por escrito un suplente, que deberá tener, por lo menos, nivel de Director o su equivalente.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes de la Junta de Gobierno, podrá invitar a las sesiones a representantes de todo tipo de instituciones públicas o privadas, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"El Presidente, será suplido en sus ausencias por el servidor público que éste designe con nivel jerárquico no menor a subsecretario, quien ejercerá exclusivamente las atribuciones que la presente Ley y demás disposiciones jurídicas y administrativas le confieran."



nivel jerárquico que deben tener los integrantes titulares de la Junta de Gobierno, la cual se integra por: **a)** un Presidente, quien deberá ser el titular de la Secretaría General de Gobierno; y **b)** los vocales, quienes deben ser los titulares de las Secretarías de Hacienda, Educación, Honestidad y Función Pública, del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes y del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Es decir, el artículo cuestionado de la ley de archivos local define que los integrantes titulares de la Junta de Gobierno tendrán el nivel de secretario de Estado (de Gobierno, Hacienda, Educación y Honestidad y Función Pública) y director general (del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes y el Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación). Es por esta razón que el concepto de invalidez del INAI es infundado, y en consecuencia considero que no era necesario emitir un pronunciamiento sobre si las entidades federativas se encuentran obligadas o no a precisar el nivel jerárquico de los integrantes de la Junta de Gobierno del Archivo General del Estado.

II. VOTO PARTICULAR.

A) Facultad del Consejo Estatal para emitir los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos.

La presente acción de inconstitucionalidad fue desestimada respecto de lo alegado por el INAI, en el sentido de que el último párrafo del artículo 47 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas,¹³ es inconstitucional porque le otorga al Consejo Estatal la facultad de emitir lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, así como de los repositorios electrónicos para los sujetos obligados, toda vez que esta facultad le corresponde al Consejo Nacional.

El proyecto original reconocía la validez de dicho artículo, pero al momento de someterla a votación se generó un empate de cinco votos por la validez y cinco

¹³ **"Artículo 47.** Los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, así como de los repositorios electrónicos, deberán, como mínimo: ...

"El Consejo Estatal podrá emitir a su vez los lineamientos que al efecto determine, tomando en consideración las características y necesidades específicas de los sujetos obligados, siempre que no contravengan lo dispuesto por el Consejo Nacional."



votos en contra.¹⁴ Debido a lo anterior, se desestimó el planteamiento por no alcanzar una mayoría a favor de la propuesta. Por ello, considero necesario precisar que sostengo el reconocimiento de validez de este precepto porque el legislador chiapaneco previó expresamente en el precepto impugnado que el Consejo Estatal podrá emitir sus lineamientos "siempre que no contravengan lo dispuesto por el Consejo Nacional".

Lo cual implica que, contrario a lo aducido por el INAI, las facultades del Consejo Estatal no contravienen las funciones del Consejo Nacional, sino que resultan complementarias entre sí, pues el Consejo Estatal es quien mejor conoce las necesidades de los sujetos obligados de Chiapas y podrá emitir los lineamientos que considere pertinentes, siempre y cuando, insisto, no contravengan lo dispuesto por el Consejo Nacional.

B) Integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Estatal de Archivos.

El INAI impugnó la validez de los artículos 68 y 69 de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas,¹⁵ al considerar que son incompatibles con la ley general de la

¹⁴ Votamos por la validez del artículo 47, segundo párrafo, la Ministra Esquivel Mossa y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Ortiz Ahlf, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea y presidente en funciones Aguilar Morales.

¹⁵ **Artículo 68.** El Consejo Estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal de Archivos, que estará integrado por: ...

"Cada integrante, a excepción del Presidente del Consejo Estatal, podrá nombrar un suplente, que en el caso de las fracciones II y III no podrá tener un nivel menor al de Subsecretario; en el caso de la fracción V, deberá tener el nivel de magistrado; en el caso de la fracción XI deberá tener el nivel de Director.

"El Presidente del Consejo Estatal deberá estar presente en todas las sesiones que se lleven a cabo.

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción X del presente artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Estatal, en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, cumpliendo los requisitos que señala la Ley General.

"El representante de los Archivos Regionales y/o Municipales será elegido conforme a las bases y procedimientos emitidos en la convocatoria correspondiente por el Consejo Estatal.

"El Consejo Estatal contará con un Secretario Técnico, elegido por mayoría de votos de sus integrantes, y contará con voz pero sin voto. ..."

Artículo 69. El Consejo Estatal sesionará de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se verificarán dos veces al año y serán convocadas por su Presidente, a través del Secretario Técnico.

"Las convocatorias a las sesiones ordinarias se efectuarán con quince días hábiles de anticipación, a través de los medios que resulten idóneos, incluyendo los electrónicos; contendrán, el lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión, el orden del día y, los documentos que serán analizados para efectos de concertar lo (sic) acuerdos correspondientes al orden del día.



materia en cuanto a la integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Local de Archivos.

El proyecto original proponía declarar la inconstitucionalidad de los artículos 68, párrafos segundo en su porción normativa "a excepción del Presidente del Consejo Estatal", tercero, cuarto en su porción normativa "cumpliendo los requisitos que señala la ley General" y sexto en su porción normativa "elegido por mayoría de votos de sus integrantes, y contará con voz pero sin voto", y 69, párrafos tercero en su porción normativa "incluyendo su Presidente" y cuarto en su porción normativa "así como su Presidente". La invalidez propuesta no alcanzó una mayoría calificada por lo que se desestimaron los planteamientos.¹⁶

No compartí la propuesta de invalidar estos preceptos porque si bien los Estados no pueden configurar con absoluta libertad sus consejos locales, porque hay principios funcionales que deben perseguir, no queda claro qué se afecta constitucionalmente con la regulación que realizó el legislador local en cuanto a requerir: **a)** la presencia del presidente en todas las sesiones del Consejo; **b)** que el representante de los archivos privados reúna los mismos requisitos que establece la ley general para su homólogo en el Consejo Nacional (entre los que se encuentra, el que cuente con la representación de quince archivos privados); **c)** que la designación del secretario técnico sea realizada por los integrantes del Consejo y no por el Presidente como sucede en el Consejo Nacional.

En tal virtud, no encuentro que estas diferencias entre la integración del Consejo Estatal y la prevista en la ley general para el Consejo Nacional se traduzcan en una indebida o insuficiente integración del órgano.

"En primera convocatoria, habrá quórum cuando estén presentes, cuando menos, la mayoría de sus integrantes incluyendo su Presidente.

"En segunda convocatoria, habrá quórum con los integrantes que se encuentren presentes, así como su Presidente. ..."

¹⁶Votaron por la invalidez de los artículos 68, párrafos segundo, en su porción normativa "a excepción del Presidente del Consejo Estatal", tercero, y sexto, en su porción normativa "elegido por mayoría de votos de sus integrantes, y contará con voz pero sin voto", y 69, párrafos tercero, en su porción normativa "incluyendo su Presidente", y cuarto, en su porción normativa "así como su Presidente", la Ministra Ortiz Ahlf, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales. Las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y el Ministro Laynez Potisek votamos en contra.

Votaron por la invalidez del artículo 68, párrafo cuarto, en su porción normativa "cumpliendo los requisitos que señala la Ley General", la Ministra Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar



Tampoco advierto que estas modificaciones generen una afectación o una distorsión en el funcionamiento del sistema local, por lo que, contrario al proyecto sometido a nuestra consideración, no considero que ello resulte contrario al parámetro de regularidad constitucional al que deben ajustarse las Legislaturas de las entidades federativas en materia de archivos.

Los Estados viven problemáticas particulares y es responsabilidad de ellos ver de qué manera pueden contar con un Consejo Estatal de archivos que sea eficaz para el contexto local. En este sentido, no considero que el Consejo Estatal deba guardar fiel reflejo o identidad con el Consejo Nacional en su integración. No debe perderse de vista, además, que los Estados cuentan con su propio régimen normativo respecto a su administración pública, y por lo tanto las facultades de sus funcionarios no necesariamente son iguales respecto a otros Estados ni respecto a la Federación.

Dentro del amplio margen que supone el mandato de equivalencia, las Legislaturas Locales, atendiendo a su contexto local y a la realidad de la organización del Estado, pueden regular de forma diferenciada las asistencias del Presidente del Consejo local, así como los requisitos que debe reunir el representante de los archivos privados y la designación del secretario técnico, lo cual no provoca distorsión alguna en el funcionamiento de este órgano clave del sistema estatal de archivos. Similar razonamiento sostuve en mi voto particular de la acción de inconstitucionalidad 141/2019, en la cual voté en contra de la invalidez del precepto que regulaba la integración del Consejo Estatal de Jalisco y expresé que la omisión de incluir a la Secretaría General de Gobierno en dicho consejo no se traducía en una deficiencia constitucional en términos de armonía del sistema nacional con el local.

C) Registro Estatal de Archivos.

El INAI impugnó la validez de los artículos 78 a 80, 100, fracción XXI y décimo segundo transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas,¹⁷ que contemplaban

Morales. Las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votamos en contra.

¹⁷ **Artículo 78.** Los sujetos obligados deberán registrar la información de sus sistemas institucionales en el Registro Nacional y en el Registro Estatal de Archivos, conforme a la normatividad, lineamientos, procedimientos y plazos que sean emitidos por el Consejo Nacional, y en su caso, el Consejo Estatal. El objeto del Registro Nacional y el Registro Estatal de Archivos es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés estatal, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General de la Nación y el Archivo General del Estado, respectivamente."



la existencia de un **Registro Estatal de Archivos**. A juicio del INAI, las entidades federativas no cuentan con competencia para crear un archivo estatal, además de que su existencia implicaría duplicidad de funciones con el registro nacional que prevé la Ley General de Archivos.

El Pleno, por mayoría,¹⁸ declaró la invalidez de estos artículos siguiendo lo resuelto en los diversos precedentes de la materia. Por señalar algunas, tenemos las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020**¹⁹ y **132/2019**²⁰ y **140/2019**,²¹ en las que se declaró la invalidez de diversos artículos de las leyes de archivos de Oaxaca, Nuevo León e Hidalgo, respectivamente, que también contemplaban la existencia de un registro estatal de archivos. Ello, al considerar que la

"Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional y el Registro Estatal de Archivos es obligatoria para los sujetos obligados del Estado de Chiapas y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dichos registros, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional, y en su caso, el Consejo Estatal."

"Artículo 80. El Archivo General del Estado proporcionará asesoría a los sujetos obligados respecto al procedimiento de inscripción de la información. La información que los sujetos obligados ingresen al Registro Nacional y al Registro Estatal de Archivos será considerada de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General de la Nación, el Archivo General del Estado, y de los portales electrónicos de cada sujeto obligado."

"Artículo 100. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado, en materia archivística, tiene las siguientes atribuciones: ...

"XXI. Administrar, custodiar y vigilar la operación del Registro Estatal de Archivos y de la documentación que lo conforma."

"Artículo Décimo Segundo. El Registro Estatal de Archivos deberá quedar conformado en el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente Ley."

¹⁸ De ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente en funciones Aguilar Morales. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra.

¹⁹ Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Votaron a favor de la invalidez las Ministras Piña Hernández (ponente) y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra de la declaración de invalidez.

²⁰ Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos en cuanto al tema citado. Votaron a favor de la invalidez las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (presidente en funciones), Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Laynez Potisek. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra de la declaración de invalidez.

²¹ Resuelta en sesión del diecisiete de marzo de dos mil veintidós, en relación con este tema, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo,



creación de un registro estatal no es una materia disponible para el legislador local pues la existencia de registros estatales contribuiría a mantener la dispersión de información sobre archivos, además de duplicar las funciones de obtener y concentrar dicha información, dado que en la Ley General de Archivos ya está prevista la existencia de un registro nacional encargado de esas funciones.

Además, a juicio de la mayoría, debe tenerse en cuenta que el artículo 71 de la Ley General de Archivos,²² si bien establece que la estructura orgánica y funcional de los sistemas locales de archivos debe ser equivalente a la del sistema nacional, sólo ordena la creación en las entidades federativas de un consejo local y de un archivo general, sin que se prevea la creación de un registro estatal.

Respetuosamente, no comparto el criterio de la mayoría como lo expresé en los referidos precedentes. Ni del parámetro de regularidad constitucional aplicable al diseño institucional de los sistemas estatales de archivos, ni de la revisión de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos (que establecen el Registro Nacional de Archivos a cargo del Archivo General de la Nación), se desprende que este registro necesariamente deba ser único, ni que las entidades federativas carezcan de atribuciones para crear su propio registro estatal, siempre y cuando no pretendan sustituir ni obstaculizar el funcionamiento del registro nacional, cuestión que no observo en este caso.

Contrario a lo que sugiere la resolución, considero que los Estados sí pueden crear un registro estatal, aunque no sea una de las figuras contempladas en el artículo 71 de la ley general. Desde mi perspectiva, las figuras señaladas expresamente en ese artículo (Consejo Estatal Local de Archivos y Archivo General del Estado) tienen que interpretarse como un **mínimo institucional** que las leyes locales **deben** prever, pues el mandato constitucional contenido

Layneze Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra de la declaración de invalidez.

²² **Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



en el artículo 73, fracción XXIX-T, se refiere a que la ley general sólo establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. A partir de esas bases, como lo dispone el último párrafo del artículo 71 de la ley general, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, debiendo solamente guardar equivalencia, comunicación e integración con el sistema nacional.

De esta manera, considero que la Legislatura de Chiapas actuó dentro de su esfera competencial delimitada por el marco constitucional y de la ley general en materia de archivos. Máxime que la forma en cómo reguló al registro estatal no entorpece, dificulta, ni imposibilita el funcionamiento del registro nacional, sino que, por el contrario, la ley local contempló las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando, además, un diseño equivalente con el registro nacional.

Adicionalmente, de la ley general no advierto algún impedimento para que las entidades federativas puedan contar con su propio registro estatal, ni tampoco que la existencia del registro estatal de Chiapas afectara de alguna manera el funcionamiento del registro nacional, pues la ley archivística local hace mención a la obligación de inscribir los archivos tanto en el registro estatal como en el nacional, conforme a la normatividad, lineamientos, procedimientos y plazos emitidos por el Consejo Nacional y en su caso, por el Consejo Estatal (artículo 78).

Al respecto, debe recordarse que el Pleno sostuvo, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, que el criterio más respetuoso de la distribución competencial era interpretar en términos funcionales el mandato de equivalencia del último párrafo del artículo 71 de la ley general, de tal manera que sólo resultarán inválidas aquellas normas locales que obstaculicen o impidan el adecuado funcionamiento del sistema nacional; supuesto que en este punto no se actualiza.

Por lo tanto, si las normas invalidadas que contemplaban la existencia de un registro estatal de archivos no tenían el efecto de obstaculizar o impedir el adecuado funcionamiento del registro nacional, no encuentro razón constitucional para declarar su invalidez.

D) Entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal.

Finalmente, en este punto suscribí, junto con el Ministro Javier Laynez Potisek, un voto de minoría, adjunto desde luego al presente asunto, en cuya parte medular



sostuvimos lo siguiente y que reitero en este documento con el propósito de mantener unificada mis posturas en este caso:

- No resulta inválido el artículo 134, fracción VI, en su porción normativa "o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal", de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas,²³ pues la decisión de establecer archivos generales en distintos sujetos obligados, como los Municipios, forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas para diseñar sus sistemas locales de archivos y de la Ley General de Archivos no se desprende que las entidades federativas solamente puedan contar con un archivo general.
- En este sentido se pronunció el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 141/2019,²⁴ en la cual se reconoció la validez de una disposición de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco que, en la definición de "archivo general", incluía a los archivos generales pertenecientes a distintos sujetos obligados, entre ellos a los Municipios.
- Adicionalmente, la decisión de invalidar la porción normativa del artículo 134, fracción VI, que se refería a las entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal, resulta incongruente con lo decidido previamente en el tema 13 de esta resolución,²⁵ en el cual, siguiendo el criterio de la acción de inconstitucionalidad 141/2019, se reconoció la validez de diversos artículos que hacían referencia a la existencia de archivos generales de distintos sujetos obligados, entre ellos, el artículo 125 que expresamente dispone que los Municipios establecerán sus propios archivos generales.²⁶

²³ **"Artículo 134.** Para efectos de responsabilidad administrativa, se consideran infracciones administrativas, las siguientes: ...

"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General de la Nación, o en su caso, el Archivo General del Estado o **las entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal**, así como el acta que se instruye en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos."

²⁴ Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos, de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra del señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁵ Véanse párrafos 192 a 198 del engrose.

²⁶ **"Artículo 125.** Los municipios del Estado de Chiapas establecerán su archivo general municipal, cuyo responsable será designado por el Ayuntamiento en reunión de Cabildo; el archivo se encontrará integrado por todos aquellos documentos que correspondan, conforme a lo dispuesto por esta Ley."



El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos concurrente y particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 253/2020 y su acumulada 254/2020.

1. En sesión de quince de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de agosto de dos mil veinte.
2. Por un lado, tratándose del considerando **VIII** relativo al parámetro de regularidad constitucional, así como de los **temas 1, 5, 11, 14** y **17** del considerando **X** relativo al estudio de los conceptos de invalidez, si bien coincido con el sentido de la sentencia, no así con algunos de los argumentos adoptados.
3. Por otra parte, respecto de los **temas 2, 3** y **10** del considerando **X**, disentí con la postura mayoritaria del Tribunal Pleno. Ambos aspectos, tanto las concurrencias como los disensos, serán abordados en el presente voto.

VIII. Parámetro constitucional.

I. Razones de la mayoría.

4. El Tribunal Pleno retomó las consideraciones adoptadas en los parámetros de regularidad de las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019 y 122/2020.

II. Razones de la concurrencia.

5. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 49 a 52, ya que, como he señalado en las acciones de inconstitucionalidad arriba indicadas, no concuerdo con las consideraciones retomadas de la tesis aislada P. VII/2007, de rubro "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL," ni la tesis jurisprudencial P./J. 142/2001, de rubro "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES," en las que se afirma que las leyes generales



son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del Poder Revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones.

6. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹ y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del Poder Reformador.
7. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la ley general, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124, y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la distribución de competencias establecida en la ley general a través de una reforma constitucional.

Tema 1. Análisis del artículo 4 de la ley local.

I. Razones de la mayoría.

8. El Tribunal Pleno determinó declarar infundada la omisión relativa a la inclusión de los términos "entes públicos", "organización", "órgano de gobierno" y "programa anual", asimismo reconoció la validez de la fracción XLVIII del artículo 4 impugnado que contiene la definición de "serie", por último, declaró la invalidez del artículo 4, en su fracción XLIII, en la porción normativa "y *aquellos afines de la (sic) Dependencias y Entidades de la Administración pública Estatal*", al generar distorsiones en el funcionamiento del sistema estatal de archivos respecto de los órganos de vigilancia.

II. Razones de la concurrencia.

9. Coincido con declarar infundadas las omisiones planteadas por el INAI, así como con la invalidez de la porción normativa propuesta de la fracción XLIII del artículo 4 impugnado. No obstante, disiento de la sentencia por lo que hace al reconocimiento de validez de la fracción XLVIII del artículo 4.

¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



10. Desde mi perspectiva, dicha fracción resulta inconstitucional en tanto se aparta significativamente de lo previsto por la fracción L del artículo 4 de la Ley General de Archivos.² Esto, genera un impacto significativo en la forma en que los sujetos obligados integrarán sus documentos en la entidad federativa, distorsionando las obligaciones comunes impuestas en la ley general.

Tema 2. Análisis del artículo 12, fracción VII, de la ley local.

I. Razones de la mayoría.

11. La mayoría determinó reconocer la validez del artículo 12, fracción VII, que establece la obligación de los sujetos obligados de destinar los espacios y equipos necesarios para el funcionamiento de su "sistema institucional", pues si bien, el artículo 11, fracción VII, de la Ley General de Archivos refiere a una obligación idéntica, pero para los "archivos", tal diferencia no tiene un impacto significativo en las instituciones o procedimientos previstos por la ley general.

II. Razones del disenso.

12. En este tema, voté en contra de la postura mayoritaria dado que, a mi parecer, la diferencia entre los términos "archivos" y "sistema institucional", específicamente en la obligación prevista en el artículo 12, fracción VII, impugnado, sí trasciende en la forma en que diversos sujetos obligados deberán cumplir con sus obligaciones en la materia.

13. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el párrafo final del artículo 12 bajo análisis, así como el penúltimo párrafo del diverso 11 de la ley general,³

²

Ley de Archivos del Estado de Chiapas	Ley General de Archivos
<p>XLVIII. Serie: A la unidad básica del fondo documental, representada por el conjunto de documentos resultado de una misma actividad, generalmente regulada por un procedimiento; los documentos que la integran responden a un mismo tipo documental</p>	<p>L. Serie: A la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico;</p>

³ "Artículo 11. ... Los fideicomisos y fondos públicos que no cuenten con estructura orgánica, así como cualquier persona física que reciba y ejerza recursos públicos, o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, estarán obligados a cumplir con las disposiciones de las fracciones I, VI, VII, IX y X del presente artículo."



señalan que los fideicomisos y fondos públicos que no cuenten con una estructura orgánica, y las personas físicas obligadas, estarán sujetas a cumplir únicamente con ciertas obligaciones, entre las que se encuentra la fracción VII de ambos preceptos.

14. Así, probablemente los sujetos obligados con estructuras orgánicas no presentarían complicaciones para instaurar un sistema institucional. Sin embargo, al variarse en la fracción impugnada el término "archivos" por "sistema institucional", los sujetos obligados que no cuentan con una estructura orgánica y que les es imposible, o cuando menos desproporcionado establecer un sistema institucional sí resienten un impacto significativo al aumentársele las obligaciones previstas en la ley general.
15. Debe tenerse en cuenta que el término "sistema institucional", conforme a la Ley General de Archivos, no es similar al término "archivos". Un sistema institucional implica un conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado para sustentar su actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental.⁴ Y este sistema debe integrarse por diversas áreas de archivos, como son la coordinadora, la de correspondencia, la de trámite, la de concentración y, en su caso, la histórica, de conformidad con la ley general.⁵
16. Consecuentemente, a partir de estas consideraciones, considero que la variación impugnada de la fracción VII del artículo 12 sí distorsiona las obligaciones comunes previstas por la ley general, por lo que considero que debió declararse su invalidez.

Tema 3. Análisis del artículo 20 de la ley local.

I. Razones de la mayoría.

17. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo 20 impugnado que establece que, tratándose de la disolución, liquidación, desincorporación o extinción de una entidad paraestatal de la Administración Pública Estatal, será obligación del liquidador remitir al Archivo General del Estado una copia del inventario documental del fondo que se resguardará; esto, dado que no existía obligación alguna del Congreso Local de replicar los supuestos previstos en el artículo 19 de la Ley General de Archivos.

⁴ Artículo 20 Ley General de Archivos.

⁵ Artículo 21 Ley General de Archivos.



II. Razones del disenso.

18. No comparto el reconocimiento de validez del artículo 20 pues, si bien, considero que el Congreso Local no tenía una obligación de prever a nivel estatal un supuesto similar al artículo 19 de la Ley General de Archivos, al haberlo hecho, ejerció deficientemente su competencia y generó inseguridad jurídica en relación con la obligación ya prevista por la ley general.
19. En efecto, mientras la ley de archivos local limita la obligación a las entidades paraestatales, la ley general obliga a todos los sujetos obligados de los gobiernos estatales, lo que implica un universo mucho mayor de destinatarios. Es decir, a mi parecer, la incertidumbre de la norma impugnada parte de que puede entenderse que la obligación es únicamente aplicable al caso de las entidades paraestatales y no a todos los sujetos obligados en la entidad federativa, tal y como sí lo ordena la ley general.

Tema 5. Análisis del artículo 39 de la ley local.

I. Razones de la mayoría.

20. La mayoría determinó reconocer la validez del artículo 39, fracción I, de la ley de archivos impugnada, que permite otorgar acceso a un documento con valor histórico que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de forma excepcional, cuando se solicite para una investigación o estudio de relevancia para la entidad federativa.

II. Razones de la concurrencia.

21. Ciertamente, en este punto, coincido tanto en el sentido, como con las consideraciones aprobadas por el Tribunal Pleno en lo relativo a la validez de la fracción I del artículo 39 impugnado.
22. Sin embargo, tal y como lo he señalado en precedentes, en suplencia de la queja, considero que debe declararse la invalidez del último párrafo del artículo 39 bajo análisis,⁶ dado que transgrede el artículo 6, apartado A, fracción VIII, cuarto párrafo, de la Constitución Federal que prevé la competencia del organismo garante federal para conocer de los recursos que interpongan

⁶ "Artículo 39. [...] Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación."



los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los organismos garantes de la transparencia en las entidades federativas.⁷

Tema 10 . Análisis del artículo 86 de la ley local.

I. Razones de la mayoría.

23. La mayoría determinó declarar la invalidez del artículo 86 impugnado, en la porción normativa "*cuando la salida sea con motivo a restauración, siempre que por causa justificada no pueda realizarse en el país, así como por cooperación internacional en materia de investigación y docencia*"; esto, toda vez que se invade la competencia federal al restringir los supuestos en que se podrá autorizar la salida del país del patrimonio documental de la entidad federativa.

II. Razones del disenso.

24. En este tema, voté en contra de la postura mayoritaria dado que, a mi parecer, el artículo 86 impugnado resulta válido, salvo por la porción normativa "*se estará a lo dispuesto por la Ley General*".⁸

25. Lo anterior, ya que el precepto se circunscribe a regular cómo se dará la autorización para la salida del territorio chiapaneco y del país, pero únicamente de los documentos de interés estatal y del patrimonio documental de la entidad federativa.

⁷ **Artículo 6.** [...] 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 ..."

⁸ **Artículo 86.** Será necesario contar con la autorización del Archivo General del Estado para la salida del territorio chiapaneco de los documentos de interés estatal, y aquéllos considerados como patrimonio documental del Estado, los cuales únicamente podrán salir para fines de difusión, intercambio científico, artístico, cultural; para la salida del país, se estará a lo dispuesto por la Ley General, cuando la salida sea con motivo a restauración, siempre que por causa justificada no pueda realizarse en el país, así como por cooperación internacional en materia de investigación y docencia. "Para los casos previstos en el párrafo anterior, será necesario contar con el seguro que corresponda, expedido por una institución autorizada; y contar con un adecuado embalaje y resguardo, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables."



26. Es decir, bastaba con declarar inválida la porción normativa que señalé pues el vicio de inconstitucionalidad, desde mi perspectiva, radicaba en que al hacer una remisión a lo dispuesto por la Ley General de Archivos se le terminaba por otorgar al Archivo General de la Nación una facultad a través de una legislación local, pero al tratarse de un ente del orden federal solamente puede ser vinculado por leyes de este mismo orden y no de las entidades federativas.

Tema 11. Análisis de los artículos 75, 77, 89 y 100, fracción XXIII, de la ley local.

I. Razones de la mayoría.

27. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 75, 77 y 89 en virtud de que las entidades federativas sí cuentan con la competencia para determinar su patrimonio documental independientemente del patrimonio documental de la Nación, así como para efectuar versiones facsimilares. Por otra parte, se determinó reconocer la validez del artículo 100, fracción XXIII, en tanto prevé un mecanismo equivalente al artículo 87 de la Ley General de Archivos para la emisión de declaratorias de patrimonio documental en la entidad federativa.

II. Razones de la concurrencia.

28. Voté a favor de reconocer la validez de los artículos 75, 77, 89 y 100, fracción XXIII, separándome de diversas consideraciones, dado que, a partir de una lectura integral del concepto de invalidez, considero que el argumento efectivamente planteado por el INAI radica en que estos preceptos omiten mencionar que las facultades concedidas al Archivo Estatal son "*sin perjuicio de las facultades del Archivo General de la Nación*". Es decir, el INAI no cuestiona la validez del patrimonio documental estatal, ni la legitimidad del Archivo General del Estado para emitir las declaratorias de interés estatal, sino solamente la posibilidad de que esto interfiera con las facultades del Archivo General de la Nación.
29. Así, desde mi perspectiva, considero que la omisión alegada resulta inexistente dado que los preceptos impugnados solamente refieren a los documentos de interés estatal y al patrimonio documental de la entidad federativa; sin que esto, en abstracto, obstaculice de forma alguna el cumplimiento de las funciones del Archivo General relacionadas con el patrimonio documental de la Nación.
30. Inclusive, en el artículo 89 impugnado, se precisa que, tratándose del patrimonio documental de la Nación, el Archivo local deberá dar aviso al Archivo General de la Nación para que actúe en términos de la ley general.



31. Consecuentemente, aunque concurdo con el reconocimiento de validez, llego a dicha conclusión por consideraciones diferentes.

Tema 14. Análisis del artículo 105 de la ley local.

I. Razones de la mayoría.

32. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo 105 impugnado y declara infundado el argumento del INAI relativo a que el precepto es inconstitucional al no establecer el nivel jerárquico que deben tener los miembros titulares de la Junta de Gobierno, señalándolo únicamente la jerarquía para los miembros suplentes. Lo anterior, dado que los cambios realizados en la conformación del órgano local son mínimos y estrictamente necesarios, aunado a la ausencia de obligación de las entidades de particularizar el nivel que tendrán tales representantes.

II. Razones de la concurrencia.

33. Coincido con el reconocimiento de validez del artículo 105 de la Ley de Archivos local, mas no con las consideraciones adoptadas en la sentencia.

34. Desde mi perspectiva, lo infundado del argumento del INAI radica en que parte de una premisa falsa, pues la norma controvertida sí señala adecuadamente el nivel jerárquico de los integrantes titulares de la Junta de Gobierno del Archivo Estatal.

35. En este sentido, el artículo 105 impugnado establece tanto en la fracción I, como en la fracción II, que los integrantes de la Junta de Gobierno serán justamente, los titulares de las diversas Secretarías de Estado que se mencionan. De ahí que considere infundado dicho planteamiento.

Tema 17. Omisión de establecer el sistema institucional dentro del plazo de seis meses.

I. Razones de la mayoría.

36. El Tribunal Pleno determinó declarar infundada la omisión relativa a que la ley de archivos local debió establecer un plazo para que los sujetos obligados implementaran su sistema institucional, similar a lo previsto por el artículo décimo primero transitorio de la ley general; esto, toda vez que el artículo décimo transitorio de la ley general, al establecer que los Consejos locales deberán sesionar dentro de los seis meses posteriores a la adecuación de



sus leyes, constituye el parámetro al que se deben sujetar, sin necesidad de que fuera replicado en la legislación local.

II. Razones de la concurrencia.

37. Si bien, concuerdo con declarar infundado el argumento del accionante relativo a que la ley de archivos local es omisa en prever la fecha en que los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional, lo hago por consideraciones distintas a la sostenidas en la sentencia.
38. Desde mi perspectiva, el legislador local no tenía obligación de establecer un plazo para que los sujetos obligados en la entidad federativa implementaran su sistema institucional; pues éste ya fue dispuesto por la propia ley general en su artículo décimo primero transitorio para todos los sujetos obligados en todos los órdenes de gobierno.
39. Inclusive, a la fecha en que se publicó la Ley de Archivos impugnada, el plazo para la implementación de los sistemas institucionales para los sujetos obligados, ya había fenecido.⁹ En consecuencia, no me parece que se actualice la omisión denunciada, pero en virtud de lo previsto en el artículo décimo primero transitorio de la ley general y no así del artículo décimo transitorio que señala la sentencia.

Las tesis aislada P. VII/2007 y de jurisprudencia P./J. 142/2001 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXV, abril de 2007, página 5 y XV, enero de 2002, página 1042, con números de registro digital: 172739 y 187982, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 253/2020 y su acumulada 254/2020.

⁹ Esto es, si la ley general entró en vigor el 15-06-2019, el 15-01-2020 feneció el plazo dispuesto en el **décimo primero transitorio** para la implementación de los sistemas institucionales.



En sesión de quince de mayo del dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad identificadas al rubro en las que, entre otras cosas, por mayoría de ocho votos,¹ declaró la invalidez del artículo 134, fracción VI, en su porción normativa "o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal", de la Ley de Archivos del Estado de Chiapas.²

Este precepto contempla una infracción administrativa por el hecho no publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental, que hubiesen sido autorizados por el Archivo General de la Nación, el Archivo General del Estado o, en su caso, por las entidades especializadas en materia de archivos del ámbito municipal. Fue precisamente esta última referencia a los archivos municipales la que la mayoría del Pleno consideró inválida.

Para llegar a esa conclusión, el Pleno señaló que una entidad especializada en materia de archivos a nivel municipal no tiene cabida dentro del esquema previsto por la Ley General de Archivos, aunado a que en la ley local no se otorgan facultades a la referida entidad municipal, lo que provoca que no exista congruencia. Además, advirtió que existe un archivo general único en el Estado, por lo que no hay posibilidad de que los Municipios establezcan, a su vez, entidades especializadas en materia de archivos.

Respetuosamente, no compartimos el criterio mayoritario, pues no advertimos cuál es la norma constitucional que se viola al permitir que los Municipios tengan unidades especializadas en materia de archivos y estimamos que en la ejecutoria no se aportan razones para sostener que la norma impugnada rompe con el parámetro de regularidad propuesto.

Desde nuestra perspectiva, el contemplar la existencia de entidades especializadas en materia de archivos pertenecientes a otros sujetos obligados, como pueden ser los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos

¹ De las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales; con voto en contra de los suscritos. La señora Ministra presidenta Piña Hernández estuvo ausente.

² **Artículo 134.** Para efectos de responsabilidad administrativa, se consideran infracciones administrativas, las siguientes: ...

"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General de la Nación, o en su caso, el Archivo General del Estado **o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel municipal**, así como el acta que se instrumente en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos."



locales y los Municipios, forma parte de la libertad configurativa de la que gozan las entidades federativas para el diseño de sus sistemas estatales de archivos.

Ese fue el criterio que adoptó el Tribunal Pleno, por mayoría de diez votos,³ incluyendo el de los suscritos, al resolver el cuatro de mayo del dos mil veintiuno, la acción de inconstitucionalidad 141/2019. En este asunto se reconoció la validez del artículo 3, fracción II, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco, que incluía en la definición de "archivos generales" a los archivos generales pertenecientes a diversos sujetos obligados, entre ellos, los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y los Municipios.

En el engrose de aquel precedente, incluso se señala expresamente que "no se advierte que la Ley General establezca que las entidades federativas únicamente deben contar con un Archivo General".⁴ Sin embargo, en el presente caso, la mayoría del Pleno adoptó un criterio opuesto con relación a las entidades especializadas en materia de archivos del ámbito municipal; criterio que no podemos compartir.

Aunado a lo anterior, consideramos que la decisión de invalidar la porción normativa señalada del artículo 134, fracción VI, resulta incongruente con lo resuelto en el tema 13 de este mismo asunto,⁵ en el cual, por mayoría de ocho votos,⁶ se reconoció la validez de los artículos 122, 123, 124, 125 y 126. Los primeros tres artículos se refieren a la existencia de archivos generales de los Poderes Legislativo y Judicial y de los órganos constitucionales autónomos locales. En tanto, el artículo 125 dispone expresamente que los Municipios del Estado de Chiapas establecerán sus propios archivos generales municipales.⁷

³ De las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra del señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴ Pág. 61 del engrose de acción de inconstitucionalidad 141/2019.

⁵ Véanse párrafos 192 a 198 del engrose.

⁶ De las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales; con voto en contra de los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra presidenta Piña Hernández estuvo ausente.

⁷ "**Artículo 125.** Los municipios del Estado de Chiapas establecerán su archivo general municipal, cuyo responsable será designado por el Ayuntamiento en reunión de Cabildo; el archivo se encontrará integrado por todos aquellos documentos que correspondan, conforme a lo dispuesto por esta Ley."



En este tema, siguiendo el criterio de la acción de inconstitucionalidad 141/2019, resolvimos que no resulta inválido que se contemple la existencia de archivos generales de diversos sujetos obligados, incluyendo a los Municipios, distintos al Archivo General del Estado.

Por lo anterior, nos parece incongruente que, por un lado, reconozcamos la validez de un precepto que indica que los Municipios establecerán sus propios archivos generales y, por otro lado, se invalide una porción normativa que hace referencia a entidades especializadas en materia de archivos del ámbito municipal, por considerar que es inconstitucional que éstas existan.

Consideramos que el sentido de la decisión adoptada respecto del artículo 134, fracción VI, debió asemejarse a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 141/2019 y en el aludido tema 13 de esta resolución, porque los archivos generales de otros sujetos obligados, como los Municipios, no se confunden con la entidad especializada en materia de archivos a nivel local, que, desde luego, es el Archivo General del Estado, sino que se trata de archivos que resguardan la documentación propia de dichos sujetos.

En ese sentido, consideramos que, si bien la Ley General de Archivos regula el Archivo General de la Nación y los respectivos de las entidades federativas, ello no implica que no puedan existir y que deban desaparecer todos los archivos generales de otros sujetos obligados que el legislador local, en ejercicio de su libertad configurativa, haya decidido establecer.

Además, como se adelantó, nos parece inconsistente que en este asunto se haya, por un lado, reconocido la validez de los preceptos que establecen un archivo general municipal y, por otro, declarado inválido el precepto que prevé una entidad especializada en materia de archivos a nivel municipal, pues se trata de la misma figura jurídica.

Por las razones expuestas, no compartimos el criterio mayoritario, pues consideramos que se debió reconocer la validez de la porción normativa impugnada.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES EN MATERIA DE ARCHIVOS (LEY NÚMERO 794 DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE GUERRERO Y SUS MUNICIPIOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE OCUPE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTE (ARTÍCULO 32, FRACCIÓN I, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY NÚMERO 794 DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE GUERRERO Y SUS MUNICIPIOS).

V. ARCHIVOS. FINALIDAD DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014 A LOS ARTÍCULOS 6o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EMITIR UNA LEY GENERAL EN LA MATERIA.

VI. LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL EN MATERIAS CONCURRENTES. SU VALIDEZ DEPENDE DE LO ESTABLECIDO TANTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL COMO EN LAS LEYES GENERALES.



VII. ARCHIVOS. OBLIGACIONES A CARGO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS SISTEMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

VIII. ARCHIVOS. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR SUS SISTEMAS LOCALES, SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE SEA EQUIVALENTE AL SISTEMA NACIONAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y FUNCIONAL PARA EL MISMO.

IX. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. LA PREVISIÓN DE UN REGISTRO ESTATAL CON LAS FUNCIONES DE OBTENER Y CONCENTRAR INFORMACIÓN DUPLICA LAS FACULTADES DEL REGISTRO NACIONAL Y, POR TANTO, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

X. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. LA PREVISIÓN DE QUE EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO SEA UN ORGANISMO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XI. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, SIN ÓRGANO DE GOBIERNO, AL SER UN ORGANISMO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO EN MATERIA DE ARCHIVOS DE UN ESTADO QUE DA LUGAR A LA APLICACIÓN DIRECTA DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE UNA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY NÚMERO 794 DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE GUERRERO Y SUS MUNICIPIOS Y, EN CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DEL ARTÍCULO 108 DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS).

XIII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. EL REQUISITO DE QUE LA PERSONA DIRECTORA GENERAL DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO



NO SEA CÓNYUGE NI TENGA RELACIÓN DE PARENTESCO POR CONSANGUINIDAD O AFINIDAD HASTA EL CUARTO GRADO O CIVIL CON CUALQUIERA DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO ESTATAL, NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XIV. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. LAS FACULTADES DE LA PERSONA DIRECTORA GENERAL DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE PROPONER AL ÓRGANO DE GOBIERNO LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA SU FUNCIONAMIENTO Y EL PROYECTO DE ESTATUTO ORGÁNICO, ASÍ COMO NOMBRAR Y REMOVER A LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS CUYO NOMBRAMIENTO NO CORRESPONDA A DICHO ÓRGANO, VIOLAN LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XV. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. LA DEPENDENCIA DEL ÓRGANO DE CONTROL Y VIGILANCIA DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO A LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XVI. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. ANÁLISIS DE LA OMISIÓN DE PREVER LA FACULTAD DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO PARA EMITIR LINEAMIENTOS PARA QUE OPERE SU CONSEJO TÉCNICO Y CIENTÍFICO ARCHIVÍSTICO.

XVII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. LA PREVISIÓN DE QUE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL INTEGRE EL CONSEJO ESTATAL Y DE QUE PARTICIPEN EN ÉSTE LOS CONSEJOS MUNICIPALES, NO VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XVIII. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. LA PREVISIÓN DE QUE LA PERSONA TITULAR DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO FUNJA COMO SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO ESTATAL, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XIX. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR LAS DETERMINACIONES O RESOLUCIONES DEL ORGANISMO GARANTE LOCAL DE LA TRANSPARENCIA ANTE EL PODER JUDICIAL DEL



ESTADO RESPECTO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE DOCUMENTOS CON VALOR HISTÓRICO, QUE NO HAYAN SIDO TRANSFERIDOS A UN ARCHIVO HISTÓRICO Y QUE CONTENGA DATOS PERSONALES SENSIBLES, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XX. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. LA FACULTAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, A TRAVÉS DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, DE EMITIR DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XXI. ARCHIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO. LA FACULTAD DEL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS DE EMITIR LINEAMIENTOS, MECANISMOS Y CRITERIOS PARA LA CONSERVACIÓN Y RESGUARDO DE DOCUMENTOS, DE ACUERDO A LAS CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS, CULTURALES Y SOCIALES DE CADA REGIÓN, EN LOS MUNICIPIOS QUE NOTENGAN CONDICIONES PRESUPUESTARIAS NI TÉCNICAS Y CUENTEN CON UNA POBLACIÓN MENOR A 70,000 HABITANTES, VIOLA LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XXII. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 106, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY NÚMERO 794 DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE GUERRERO Y SUS MUNICIPIOS).

XXIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA (ARTÍCULO 106, FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 794 DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE GUERRERO Y SUS MUNICIPIOS).

XXIV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR LA COMISIÓN DE UN DELITO DOLOSO PARA SER TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ARCHIVO ESTATAL, ES



CONTRARIO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 106, FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 794 DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE GUERRERO Y SUS MUNICIPIOS).

XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLVI, 11, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EL REGISTRO ESTATAL Y", 39, PÁRRAFO ÚLTIMO, 65, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE FORME PARTE DEL REGISTRO ESTATAL" DEL 77 AL 80, 87, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA NACIÓN", 103, PÁRRAFO PRIMERO, 104, FRACCIÓN I, 105, 106 FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y III, 107, FRACCIONES II, III, Y IV, 108, Y TRANSITORIOS CUARTO, OCTAVO Y DÉCIMO TERCERO DE LA LEY NÚMERO 794 DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE GUERRERO Y SUS MUNICIPIOS.

XXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO PARA REGULAR LA ESTRUCTURA ORGÁNICA, FUNCIONAL Y PRESUPUESTAL DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO ACORDE CON EL ARTÍCULO 71, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2021 Y SU ACUMULADA 125/2021. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 2 DE MAYO DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	21-22



II.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días hábiles posteriores a la publicación de las normas impugnadas.	22-24
III.	LEGITIMACIÓN	Las demandas acumuladas fueron presentadas por órganos legitimados, el INAI y la CNDH, los cuales comparecieron por conducto de los funcionarios que legalmente los representan y acreditaron su personalidad.	24-27
IV.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	<p>El INAI combate los artículos 4o., fracción XLVI, 11, fracción IV, 39, último párrafo, 65, fracciones VIII y IX y su párrafo tercero, en su porción normativa: "que forme parte del Registro Estatal", el capítulo V "Registro Estatal de Archivo" del título IV; 77, 78, 79, 80, 87, segundo párrafo, 103, párrafo primero, 104, fracción I, 105, 106, fracción V, 107, fracciones II, III y IV, 108, 109, cuarto transitorio, octavo transitorio y décimo tercero transitorio, de la <u>Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios</u>, publicada en la edición No. 59 del Periódico Oficial de la entidad federativa, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno; asimismo, alega que el legislador guerrerense incurrió en omisiones con respecto a las previsiones establecidas en la ley general que rige esa materia.</p> <p>Por su parte, la CNDH combate de manera específica el artículo 106, fracciones I, en la porción normativa "por nacimiento" y III, de la citada ley local.</p>	27-28
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Las partes no alegaron causal alguna; no obstante, se advierte que no han cesado los efectos del artículo octavo transitorio de la ley local impugnada , en tanto que no se ha satisfecho su contenido material, debido a que aún subsiste, a nivel legal, la sectorización del Archivo General del Estado de Guerrero a la Secretaría de Gobierno Local, dependiente del Ejecutivo de la entidad; por lo que no ha lugar a sobreseer en la acción respecto de dicho precepto.	28-32



VI.	ESTUDIO DE FONDO		32-144
	VI.1. Parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos.	Se retoman las consideraciones sustentadas por este Tribunal Pleno en diversos precedentes en materia de archivos.	34-41
	VI.2. Existencia de un Registro Estatal de Archivos	<p>Es fundado el concepto de invalidez del INAI, pues al legislador local no le es disponible crear un Registro Estatal, ya que al hacerlo duplica funciones e información, siendo que la ley general prevé la existencia un Registro Nacional.</p> <p>Así, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLVI; 11, fracción IV, en su porción normativa: "en el Registro Estatal y"; 65, párrafo tercero, en su porción normativa: "que forme parte del Registro Estatal"; 77; 78; 79; 80; y transitorio décimo tercero, todos de la ley local impugnada, atento al precedente sustentado en la acción de inconstitucionalidad 122/2020.</p>	41-49
	VI.3. Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado	Es fundado el concepto de invalidez del INAI, ya que la naturaleza jurídica que debe corresponder al Archivo General Local debe ser equivalente a la de su homólogo nacional, como un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, siendo que el legislador local la estableció como un organismo administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobierno del Estado; por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 103 y octavo transitorio de la ley local impugnada, atento al precedente derivado la acción de inconstitucionalidad 141/2019.	49-60



VI.4. Estructura orgánica y funcional del Archivo General del Estado		60-84
VI.4.1. Falta de existencia del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado de Guerrero (artículo 105 de la ley local impugnada)	Es fundado lo que alega el INAI, pues el legislador fue omiso en prever una estructura orgánica del Archivo General del Estado, que contemple no sólo un órgano de gobierno, sino, además, órgano de vigilancia e, incluso, un Comité Técnico y Científico Archivístico, de manera homóloga al Archivo General de la Nación.	65-70
VI.4.2. Requisito de elegibilidad para ser director del Archivo General del Estado, consistente en: "No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Consejo Estatal" (artículo 106, fracción V, de la ley local impugnada)	Es infundado lo alegado por el INAI, pues acorde con lo sustentado por este Pleno en las acciones 101/2019 y 141/2019, la equivalencia exigida por la Ley General de Archivos es respecto de la integración de los órganos del Sistema Local de Archivos, así como su funcionamiento y atribuciones, pero no respecto de los requisitos de elegibilidad de sus integrantes, pues éstos forman parte de la libertad de configuración de cada entidad federativa, máxime que existen otras disposiciones directamente aplicables a todos los servidores públicos de cualquier orden de gobierno en torno a tal exigencia, como es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.	70-76
VI.4.3. Atribuciones del director del Archivo General del Estado (artículo 107, fracciones II, III y IV, de la ley local impugnada)	Es fundado lo que alega el INAI, pues las atribuciones del director general que la ley marco refiere al órgano de Gobierno del Archivo General de la Nación, relativas a proponer medidas necesarias para el funcionamiento del archivo, así como el proyecto de estatuto orgánico y la relativa al nombramiento y remoción de servidores públicos, el legislador local las refirió al Consejo Estatal, o bien, a los titulares de la Secretaría General de Gobierno y del Poder Ejecutivo, lo cual rompe con la equivalencia funcional del Sistema Local frente a su homólogo Nacional.	76-79



<p>VI.4.4. Regulación del Órgano de Vigilancia del Archivo General del Estado (artículo 108 de la ley local impugnada)</p>	<p>Es fundado lo que alega el INAI, pues el legislador local no previó un Órgano de Vigilancia para el Archivo General del Estado, sino que determinó que sería vigilado por un órgano interno de control de la Secretaría General de Gobierno, que será designado y removido por el secretario de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, lo cual rompe con la equivalencia funcional que exige la ley general frente a su homólogo Nacional.</p>	<p>79-80</p>
<p>VI.4.5. Omisión de prever la facultad del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado para emitir lineamientos conforme a los cuales operará el Comité Técnico y Científico Archivístico (artículo 109 de la ley local impugnada)</p>	<p>La propuesta de la Ministra ponente consistió en declarar la invalidez del artículo 109 de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios.</p> <p>No obstante, dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento de 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.</p>	<p>80-84</p>
<p>VI.5. Integración del Consejo Estatal de Archivos y facultad de su presidente para fungir como secretario técnico de ese órgano colegiado</p>	<p>En primer término, si bien la Ley General de Archivos requiere la participación de los Municipios en los Consejos Locales, lo cierto es que explícitamente deja en libertad a las entidades para que dicha participación se dé en los términos que la legislación local establezca. Siendo así, la ley impugnada prevé, en la integración del Consejo Local, al "presidente de cada uno de los Consejos Municipales", acorde con la fracción IX del artículo 65 impugnado, lo cual resulta suficiente para satisfacer el mandato de la Ley General de Archivos.</p> <p>Por otra parte, atento a lo sustentado por este Pleno en las acciones 141/2019 y 101/2019, no se advierte, en abstracto, que el contemplar dentro del Consejo Estatal al titular de</p>	<p>84-102</p>



		<p>la Secretaría de Finanzas y Administración Local, rompa con la equivalencia exigida por la ley general, aun cuando aquella no prevea un integrante similar en el Consejo Nacional, pues dicha equivalencia no puede traducirse en una obligación de los Estados de regular de manera idéntica sus sistemas locales; además, la integración de dicho funcionario a nivel local no tiene el potencial de entorpecer, dificultar o imposibilitar el funcionamiento del sistema nacional, ni su debida coordinación con el sistema local que se analiza.</p> <p>Finalmente, es fundado lo alegado por el INAI, en el sentido de que el legislador local al disponer que corresponde al titular del Archivo General del Estado fungir como secretario técnico del Consejo Estatal, rompe con la equivalencia en atribuciones que prevé la ley general, pues ésta prevé la facultad del presidente del Consejo, que a su vez es el titular del Archivo General, para designar y remover a su secretario técnico, el cual corresponde a una figura de apoyo no sólo de su presidente, sino de todos los integrantes de dicho Consejo.</p> <p>Así, lo procedente es reconocer la validez del artículo 65, fracciones VIII y IX, de la ley local impugnada, y declarar la invalidez del diverso 104, fracción I, de dicha ley.</p>	
	<p>VI.6. Posibilidad de que los particulares impugnen, ante el Poder Judicial del Estado, resoluciones del organismo garante local relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico, que contenga datos personales sensibles</p>	<p>Es fundado lo alegado por el INAI, pues el legislador guerrerense rompe con la homogeneidad que, a través de la ley general, debe permear a todo el resto de los Sistemas Locales de Archivos al prever en el último párrafo del artículo impugnado, la posibilidad de que tales determinaciones o resoluciones puedan ser impugnados ante el Poder Judicial del Estado de Guerrero, cuando la única posibilidad de impugnación, conforme al ordenamiento marco, lo es ante el Poder Judicial de la Federación; por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 39, último párrafo, de la ley local impugnada.</p>	<p>102-108</p>



<p>VI.7. Facultad de los organismos autónomos del Estado de Guerrero para emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación</p>	<p>Es fundado lo alegado por el INAI, pues el legislador local, al regular la facultad que tienen los organismos constitucionales autónomos locales, para emitir declaratorias de patrimonio documental, incurrió en una deficiencia al no referir dicha normativa a su ámbito de competencia local y reiterar lo establecido en el marco general que lo refiere al ámbito nacional; por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 87 de la ley local que se analiza en la porción normativa que dice: "de la Nación".</p>	<p>108-112</p>
<p>VI.8. Facultad del Consejo Estatal de Archivos para emitir lineamientos para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo con las características de cada región en Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes</p>	<p>Es fundado lo alegado por el INAI, pues el artículo cuarto transitorio impugnado, al otorgar una facultad que, en términos de la ley general, tiene conferida el Consejo Nacional de Archivos en favor del Consejo Local, actualiza una invasión de competencia en perjuicio de su homólogo nacional y lo procedente es declarar la invalidez del artículo cuarto transitorio de la ley local impugnada.</p>	<p>112-115</p>
<p>VI.9. Requisito de tener la calidad de mexicano por nacimiento, para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado</p>	<p>Atento al criterio sustentado por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, el Congreso Local carece de competencia para incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado, por lo que procede declarar la invalidez del artículo 106, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la ley local impugnada.</p>	<p>116-132</p>



	VI.10. Requisito de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, para ocupar el cargo de director general del archivo estatal	La porción normativa combatida infringe el derecho de igualdad, al resultar sobreinclusiva, porque establece un requisito para el acceso al empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena de pena de prisión a causa de un delito doloso, lo que genera una falta de razonabilidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para su desempeño. Aunado a ello, contiene una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar y, por tanto, tampoco tiene una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, además de que no es la medida menos restrictiva; por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 106, fracción III, de la ley local impugnada.	132-144
VII.	EFFECTOS	Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Guerrero y se vincula a ese órgano para que, a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones a la notificación de la presente sentencia, realice los ajustes que, en su caso, considere pertinentes en su legislación interna a fin de otorgar una estructura orgánica, funcional y presupuestal al Archivo General del Estado, acorde con lo mandado en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el cuerpo de esta ejecutoria.	144-149
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO. —Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. SEGUNDO. —Se desestima en la acción de inconstitucionalidad 122/2021 respecto del	



149-150

artículo 109 de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 65, fracciones VIII y IX y 106, fracción V, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil veintiuno, en los términos del apartado VI de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, en su porción normativa "en el Registro Estatal y", 39, párrafo último, 65, párrafo tercero, en su porción normativa "que forme parte del Registro Estatal", del 77 al 80, 87, párrafo segundo, en su porción normativa "de la Nación", 103, párrafo primero, 104, fracción I, 105, 106, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y III, 107, fracciones II, III y IV, 108 y transitorios cuarto, octavo y décimo tercero de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta determinación.

QUINTO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guerrero, en la inteligencia de que, en tanto se subsanan los vicios advertidos, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Archivos, como se puntualiza en el apartado VII de esta sentencia.

SEXTO.—Se **vincula al Congreso del Estado de Guerrero** para que, a más tardar



		<p>en el próximo periodo ordinario de sesiones, realice los ajustes que, en su caso, considere pertinentes en su legislación interna a fin de otorgar una estructura orgánica, funcional y presupuestal al Archivo General del Estado, acorde con lo mandatado en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, teniendo en cuenta los parámetros establecidos en esta ejecutoria.</p> <p>SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	--	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 122/2021 y su acumulada 125/2021**, promovidas, respectivamente, por el **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales** y la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** en contra de preceptos contenidos en la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Local el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA:

1. **Demanda presentada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ("INAI")**. Por oficio presentado el veinte de agosto de dos mil veintiuno a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **INAI**, por conducto de su director general de Asuntos Jurídicos promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:



"III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó: Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, en particular sus artículos 4, fracción XLVI; 11, fracción IV; 39, último párrafo; 65, fracciones VIII y IX, y su párrafo tercero; 77; 78; 79; 80; 87, segundo párrafo; 103, 104, fracción I; 106, fracción V; 107, fracciones II, III y IV; 108; los transitorios cuarto, octavo y décimo tercero, así como de las omisiones detectadas que se detallan en los conceptos de invalidez, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno."

2. Preceptos constitucionales y convencionales que el INAI estima violados.

El instituto accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o., 6o., apartado A, 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Conceptos de invalidez. El INAI hace valer, en síntesis, lo siguiente:

• **Primer concepto de invalidez.** Los artículos 4, fracción XLVI; 11, fracción IV; 65, párrafo tercero, en su porción normativa: "**que forme parte del Registro Estatal**"; capítulo V "**Registro Estatal de Archivo**" del título IV; 77; 78; 79; 80; y décimo tercero transitorio, todos de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, resultan contrarios a la Ley General de Archivos y a la Constitución Federal, al **prever un Registro Estatal de Archivos**.

El artículo 78 de la ley general en cita, prevé un Registro Nacional de Archivos por parte del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Archivos; es decir, plantea un registro: como un instrumento de dicho sistema para que los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, acompañen la conformación de dicho registro. El Registro Nacional de Archivos registrará tanto documentos del ámbito nacional como del ámbito local, siendo un repositorio en materia archivística en favor tanto de la Federación como de las entidades federativas.

La ley general, en su artículo 80, faculta al Archivo General de la Nación para que administre el Registro Nacional, dicha administración dependerá de la normativa que al efecto expida el Consejo Nacional. Por ello, es dable concluir



que en la ley general hay ausencia de configuración legislativa a favor de las entidades federativas para legislar sobre la creación de un registro: estatal de archivos.

Adicionalmente, el décimo tercero transitorio de esa ley general establece el mandato para que el Archivo General de la Nación ponga en operación la plataforma del Registro Nacional de Archivos dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de dicha ley, condición que se cumplió el quince de diciembre de dos mil diecinueve. Por ello, el deber de establecer la plataforma de dicho Registro Nacional corresponde tanto al Consejo Nacional en su parte normativa, como el Archivo General de la Nación en su parte administrativa, sin que su alcance comprenda el desarrollo normativo por parte de las Legislaturas Locales en el proceso de armonización legislativa.

Existe libertad de configuración legislativa a favor de las entidades federativas en diversos aspectos previstos por la Ley General de Archivos, no obstante, no existe tal libertad de configuración normativa en materia del Registro Estatal de Archivo, puesto que del análisis de los artículos 78 al 81 de la ley general de la materia, se desprende que lo que pretende el legislador nacional es contar con una sola aplicación informática, alimentada por la información que habrán de registrar los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno en favor de una base registral única. Al suponer que pueda haber 32 registros estatales de archivo, perdería el atributo de que sea una herramienta única, uniforme y accesible a todos.

• **Segundo concepto de invalidez.** Los artículos 103, párrafo primero; 104, fracción I; 105; 106, fracción V; 108; 107, fracciones II, III y IV; así como el octavo transitorio de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, resultan contrarios a la Ley General de Archivos y a la Constitución Federal, por cuanto hace a la **naturaleza jurídica y conformación del Archivo General del Estado.**

a) Naturaleza jurídica: El artículo 103, párrafo primero, de la ley impugnada, establece que: "El Archivo General es un Organismo Administrativo Desconcentrado con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, dependiente de la Secretaría General de Gobierno;



su domicilio legal es en la ciudad de Chilpancingo, Municipio de Chilpancingo de los Bravo."

Por su parte, el artículo 104 de la ley general, señala que el Archivo General es un **organismo descentralizado no sectorizado**, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines. Asimismo, el artículo 71, segundo párrafo, de dicha ley establece que en las leyes de las entidades federativas se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos, y lo mismo hace el artículo 4, fracción VII, al establecer que los Archivos Generales serán las "*entidades especializadas*" en materia de archivos del orden local.

La ley local es omisa en reconocer la descentralización, no sectorización, así como, en otorgar personalidad jurídica y patrimonio propio al Archivo General Local, circunscribiéndolo al ámbito de administración y competencia del Poder Ejecutivo del Estado. El eludir garantizar su autonomía en la toma de decisiones y denotar una injerencia del Ejecutivo, contraviene lo dispuesto por los artículos 4, fracción VII, 71 y 104 de la Ley General de Archivos.

El octavo transitorio es inconstitucional, al prever que el Archivo General del Estado permanecerá sectorizado a la Secretaría General de Gobierno hasta el 31 de diciembre de 2020, y si bien establece que a partir del 1 de enero de 2021 se incluirá dentro de la relación de entidades paraestatales de la administración pública paraestatal como no sectorizado, es una disposición transitoria aislada y no se desprende en ninguna otra parte del articulado de la ley local, que la naturaleza e integración del Archivo General del Estado sea la de un organismo descentralizado no sectorizado, como lo prevé la Ley General de Archivos.

Lo anterior, ya ha sido resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **acción 141/2019**, donde se declaró la invalidez de un precepto que atribuía al Archivo General del Estado una naturaleza distinta a la que el legislador federal estableció para el Archivo General de la Nación, considerando que le resta los atributos necesarios para el ejercicio efectivo de la especialización que, en materia archivística, se le otorgó en la Ley General de Archivos,



además consideró que la Ley General de Archivos prevé al Archivo General como un organismo no dependiente de alguna dependencia de la administración pública.

b) Falta de regulación del órgano de Gobierno. La ley local suprime el capítulo y disposiciones que prevén al órgano de Gobierno que requiere el Archivo General del Estado, para el cumplimiento de su objeto, establecido en los artículos 108, fracción I, 109 y 110 de la Ley General de Archivos.

En la ley local, se suprime la figura del órgano de Gobierno de las demás disposiciones que prevén esta figura, como los artículos 105; 106, fracción V (relativa a los requisitos que se deben cubrir para ser director general del Archivo General Local); 107, fracciones II, III y IV (relativa a las facultades de dicho director general); sustituyendo al Órgano de Gobierno en algunos casos por la figura del Consejo Estatal o por los titulares de la Secretaría General de Gobierno y del Poder Ejecutivo, lo cual podría desvirtuar el contenido y alcance de dichas disposiciones, afectando el debido funcionamiento del Archivo General del Estado.

Las fracciones II y III del artículo 107 de la ley impugnada otorgan facultades normativas al Consejo Estatal de Archivos tales como la "aprobación" de medidas para el funcionamiento del Archivo General del Estado, así como del reglamento interior del mismo, y tales facultades no están contempladas en el correspondiente artículo 66 de la propia ley, en donde se prevén las facultades del Consejo.

La ley local es omisa en establecer lo previsto en el último párrafo del artículo 108 de la Ley General de Archivos, respecto a que el Órgano de Gobierno debe emitir los lineamientos conforme a los cuales operará el Consejo Técnico, que en el caso particular la ley local lo define como Comité Técnico.

El artículo séptimo transitorio de la ley impugnada, prevé un deber del Órgano de Gobierno relativo a la expedición y publicación del Estatuto Orgánico del Archivo General del Estado, presuponiendo la existencia de dicho órgano, lo cual en la especie no acontece.



c) Indebida regulación del Órgano de Vigilancia. Si bien la ley impugnada prevé la figura del Órgano de Vigilancia del Archivo General del Estado, en sus artículos 105, fracción II y 108; la conformación del órgano de vigilancia debe corresponder a la de una entidad paraestatal, como se establece en el artículo 113 de la Ley General de Archivos para el Archivo General de la Nación.

d) Indebida previsión del titular del Archivo General del Estado como secretario técnico del Consejo Estatal. El artículo 104, fracción I, de la ley impugnada, es contrario a la Constitución Federal y a la Ley General de Archivos, en la porción normativa que establece al titular del Archivo General del Estado como secretario técnico del Consejo Estatal.

Tal precepto prevé al titular del Archivo General del Estado de una forma que no es equivalente a la que la ley general hace de su homólogo a nivel nacional, al señalar que el titular del Archivo General del Estado debe fungir como "secretario técnico" y no como presidente del Consejo Estatal de Archivos.

El artículo 66 de la ley general dispone que el Consejo Nacional contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por el presidente del Consejo, por lo que resulta claro que el secretario técnico es una persona diversa al titular del Archivo General.

De igual forma, la ley impugnada es contradictoria, ya que por un lado establece en la fracción I del artículo 104, que el titular del Archivo General del Estado funge como "secretario técnico del Consejo Estatal"; y por otro, en el artículo 65, fracción I, establece que el Consejo Estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado, entre otros, por el titular del Archivo General del Estado de Guerrero, quien lo presidirá; asimismo, dicho precepto señala que el Consejo Local contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por el presidente del Consejo; dicha disposición se reitera en el último párrafo del artículo 68 de la ley local.

En ese sentido, la fracción I del artículo 104 impugnado, resulta confusa y contradictoria a la Ley General de Archivos y en diversas disposiciones de la propia norma local, ya que el titular del Archivo General del Estado no podría ser presidente y secretario técnico del Consejo Estatal de Archivos al mismo tiempo.



• **Tercer concepto de invalidez.** El artículo 39, último párrafo, de la ley local impugnada, viola el diverso 38 de la Ley General de Archivos, al establecer que las **resoluciones del organismo garante local son susceptibles de ser impugnadas ante el Poder Judicial del Estado.**

El artículo 39 de la ley que se impugna, viola el numeral 38 de la Ley General de Archivos y la regla general de la materia de acceso a la información, relativa a la inatacabilidad de las resoluciones de los organismos garantes y la única posibilidad de su impugnación ante el Poder Judicial de la Federación.

El artículo 38 de la citada ley general, establece el procedimiento y requisitos para que los ciudadanos puedan acceder a documentos con valores históricos, que no hayan sido transferidos a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, determinando ciertos requisitos para tal fin. De dicho precepto se destacan dos reglas referidas, una, que los particulares podrán impugnar las determinaciones que emitan los organismos garantes locales para permitir el acceso a un documento con valor histórico que aún no haya sido transferido al archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, ante el Poder Judicial de la Federación; y otra consistente en que, para efectos de estas determinaciones, los organismos garantes locales actuarán de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

Por tanto, si el artículo 38 de la ley general es claro en establecer la regla de impugnación que se ha de acatar para este tipo de documentos ante el Poder Judicial de la Federación, no es factible para los Estados contrariarla, pues fue preciso al determinar que, contra las resoluciones de los organismos garantes, en el supuesto en comento, sólo procederá el juicio de amparo.

Así, el artículo 39 impugnado es violatorio de los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-T, ambos de la Constitución Federal, por violar la regla particular establecida en el numeral 38 y la regla general de la materia de acceso a la información, relativa a la inatacabilidad de las resoluciones de los organismos garantes y la única posibilidad de impugnación ante el Poder Judicial de la Federación.

• **Cuarto concepto de invalidez.** El artículo 65, fracciones VIII y IX, de la ley local que se impugna, es violatorio de los diversos 65, 70, 71 y 72 de la Ley



General de Archivos, al establecer una **integración del Consejo Local de Archivos distinta a la prevista en la referida ley general.**

El artículo 65 de la ley local establece la "estructura organizacional" del Consejo Local de Archivos, la cual no se encuentra en armonía en cuanto a su integración, atribuciones y funcionamiento, con lo establecido en la Ley General de Archivos.

Tal precepto establece la conformación del Consejo Estatal de Archivos, en equivalencia del Consejo Nacional previsto en el artículo 65 de la Ley General de Archivos; sin embargo, de su contenido se puede apreciar que su fracción VIII incluye al titular de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, lo cual no encuentra equivalencia con su conformación en el ámbito nacional, mientras que en su fracción IX se incluye al presidente de cada Consejo Municipal, tratando de equiparar a lo previsto en la misma fracción y numeral de la Ley General de Archivos.

Es de destacar que la figura de los Consejos Municipales no tiene sustento ni en la ley general, ni en la ley local que se impugna, ya que tal figura no existe y, por ende, no se encuentra regulada, razón por la cual resulta a todas luces inconstitucional.

• **Quinto concepto de invalidez.** El artículo 87 de la ley local impugnada, es contrario a los diversos 87 y 106, fracción XXI, de la Ley General de Archivos, al **regular indebidamente las declaratorias de patrimonio documental de la Nación.**

El artículo 87 de la ley general establece que las declaratorias de patrimonio documental de la Nación son una facultad del Archivo General de la Nación y, en casos excepcionales, por cuestión de competencia a los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el propio Archivo General.

Contrario a dicho precepto, el artículo 87, segundo párrafo, de la ley local que se impugna, otorga facultades a los organismos autónomos del Estado en coordinación con el Archivo Estatal, para emitir declaratorias de patrimonio



documental de la nación, siendo que esta es una facultad exclusiva del Archivo General de la Nación, así como de los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el propio Archivo General, por lo que dicha disposición resulta inconstitucional.

• **Sexto concepto de invalidez.** El artículo cuarto transitorio de la ley local impugnada **regula indebidamente las declaratorias de patrimonio documental de la nación**, pues la Ley General de Archivos en su artículo cuarto transitorio, segundo párrafo, prevé que es competencia del Consejo Nacional emitir los lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes; mientras que el cuarto transitorio de la ley local impugnada, **faculta al Consejo Local para emitir los lineamientos, mecanismos y criterios citados**, por lo que invade la competencia del Consejo Nacional prevista en la citada ley general, de donde deriva su inconstitucionalidad o invalidez.

4. **Radicación y turno de la demanda presentada por el INAI.** Por acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la demanda de acción de inconstitucionalidad presentada por el **INAI** con el número **122/2021** y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.

5. **Demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ("CNDH").** Por oficio presentado a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ la **CNDH**, por conducto de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

¹ Fojas 1 y 35 de la versión digitalizada de la demanda presentada por la CNDH.



"Artículo 106, fracciones I, en la porción normativa 'por nacimiento' y III, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, expedida mediante Decreto publicado el 23 de julio de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. ..."

6. Preceptos constitucionales y convencionales que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima violados. La Comisión Nacional accionante considera que la norma que impugna es contraria a los artículos 1o., 5o., 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

7. Conceptos de invalidez. La CNDH hace valer, en síntesis, lo siguiente:

• **Primer concepto de invalidez.** El artículo 106, fracción I, en la porción normativa "**por nacimiento**", de la ley local impugnada, dispone que para ser director general del Archivo General del Estado, se requiere tener la calidad de **mexicano por nacimiento**.

La Ley Fundamental establece que el Congreso de la Unión es el único ente legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento; por lo que el Congreso de Guerrero se encuentra imposibilitado para exigir dicha calidad para acceder a cualquier cargo público en el orden local, de manera que al emitir la disposición que se impugna, transgredió el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad. El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando



lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Las entidades federativas, en el ámbito legislativo pueden emitir normas que regulen todo aquello que no está expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estaría transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada. La exigencia consistente en tener la calidad de mexicano por nacimiento para estar en aptitud de ser director del Archivo General del Estado de Guerrero, contraviene las exigencias de seguridad jurídica y legalidad.

El artículo 30 de la Constitución Federal establece que las formas en las que podrá adquirirse la nacionalidad mexicana es por nacimiento y por naturalización; y conforme al artículo 34 de ese mismo Ordenamiento Fundamental, son ciudadanos los que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir; por tanto, las personas ciudadanas mexicanas por naturalización, al igual que las que obtuvieron su nacionalidad por nacimiento, tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que deseen, siendo lícitos, así como poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.

El artículo 32 de la Constitución Federal señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que sólo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, se establezca dicha reserva, así como en los casos en que señalen las leyes del Congreso de la Unión.

Con base en lo anterior, debe sostenerse que el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren la calidad de mexicano por nacimiento.



El Tribunal Pleno, al resolver la **acción 49/2008**, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 constitucional no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos que se trate. Asimismo, se sostuvo que, si bien se deben cumplir con los demás requisitos que señale la ley, lo cual podría incluir el ser mexicano por nacimiento, lo cierto es que la libertad configurativa del Congreso de la Unión como de las Legislaturas Locales no es absoluta, pues no pueden establecer disposiciones que contravengan derechos humanos consagrados en la Norma Suprema.

En la **acción 93/2018**, el Tribunal Pleno determinó que las Legislaturas Locales no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el 32 de la Norma Fundamental, la cual reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía de la Federación y sus funcionarios, por lo que, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

De igual modo, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019, 40/2019, 70/2019, 111/2019, 113/2020 y 182/2019**, ese Alto Tribunal ha sustentado que las Legislaturas Locales carecen de habilitación constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Por tanto, el requisito previsto en la norma impugnada consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser director general del Archivo en la entidad guerrerense resulta contrario al mandato de la Norma Fundamental.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero al expedir la disposición que se combate, emitieron una norma sin tener sustento constitucional para ello, toda vez que por un lado, están incorporando el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para ser director general del Archivo, cuyo cargo no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución



requiere la referida calidad y, por otro lado, el legislador no está habilitado para establecer este requisito.

La disposición combatida también contraviene el derecho reconocido en la fracción VI del artículo 35 de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades debe entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional.

Finalmente, la porción normativa impugnada resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a las personas mexicanas por naturalización la posibilidad de acceder al cargo público de director general del Archivo del Estado de Guerrero, en igualdad de condiciones a las personas connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento y, por tanto, contraviene el principio de igualdad y su correlativa prohibición de discriminación, motivo que refuerza la inconstitucionalidad planteada.

• **Segundo concepto de invalidez.** El artículo 106, fracción III, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios establece los requisitos para acceder al cargo de director general en materia archivística, entre ellos, el de **no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso.**

Tal exigencia vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, dado que impide en forma injustificada que las personas que han sido sentenciadas por la comisión de los ilícitos referidos –cualquiera que éstos sean y sin atender al grado de responsabilidad– pueden desempeñarse en el cargo público mencionado, aun cuando la sanción correspondiente haya sido cumplida y no se relacionen directamente con las funciones correspondientes.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, de tal suerte que todo tratamiento que resulta discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de



los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley; es decir, el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieran un trato diferente; sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho, voluntad del legislador.

En los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable, o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hechos similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana. Prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación.

B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público. El primer párrafo del artículo 5o. de la Constitución Federal, dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por su parte, el artículo 35, fracción VI, del mismo texto, consagra como derecho de los ciudadanos mexicanos, poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley.



De la interpretación armónica de tales preceptos, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el concepto de "calidad" contenido en el artículo 35 de la Constitución Federal y ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así aspectos intrínsecos a ésta; por tanto, cuando el legislador define en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar.

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada. La **fracción III del artículo 106** de la ley impugnada, impide de manera injustificada que las personas accedan al cargo público de director general del archivo **cuando hayan sido condenadas por la comisión de algún delito doloso**. Lo anterior, aun cuando ya compurgaron la pena impuesta por los delitos respectivos.

La fracción que se combate limita de forma genérica los derechos de las personas que fueron condenadas por cualquier delito doloso, sin diferenciar entre la universalidad de las conductas típicas contenidas en la codificación sustantiva penal y sin considerar si las conductas por las cuales fueron sancionados se relacionan o no con las funciones que deben desempeñar en el cargo en cuestión.



No es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido condenadas por un delito – aun cuando éste sea doloso– una vez que ya cumplieron con la pena impuesta, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentran en esa condición social y/o jurídica que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público; por el contrario, para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto correspondiente y una vez hecho, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

La norma impugnada, es desproporcionada y atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y de acceder a un cargo en el servicio público, ya que excluye a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso, aun cuando el hecho ilícito no se relaciona directamente con las atribuciones correspondientes al cargo de mérito contenidas en el artículo 107 de la ley local, de manera que la norma resulta sobreinclusiva, lo que provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al respectivo empleo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas en la vía penal.

La norma impugnada de alguna forma, intenta acotar el requisito al prever que las personas que pretendan acceder a dicho cargo no deben haber sido condenadas por delito doloso, con lo cual podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a titular de la Dirección General de Archivos del Estado de Guerrero; sin embargo, el precepto impugnado termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad tras haber compurgado una pena por la comisión de conductas con base en su situación social y/o jurídica, por haber sido acreedores a una sanción penal en el pasado.

La norma impugnada resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aun cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar, además, tampoco se acota



la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa, que incluya una pena no privativa de libertad; por tanto, la norma es sobreinclusiva porque incluye todo tipo de delitos.

El legislador debe acotar lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringirá el acceso a las personas que aspiren al cargo en comento cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas que se encuentran estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el puesto correspondiente.

Es necesario resaltar que el mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o transgresión del orden normativo de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad; por tanto, una vez que la persona ha cumplido la pena que le había sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en actitud de volver a ocupar un cargo público.

Finalmente, la disposición impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

D. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad. En la acción de inconstitucionalidad 85/2018, el Alto Tribunal Constitucional, sostuvo que previo el análisis constitucional de la norma que se estima transgresora del principio de igualdad deben satisfacerse tres puntos: 1) determinar si existe distinción con la medida legislativa; 2) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse; y, 3) desarrollar cada una de las etapas del test elegido.

Se considera que la norma combatida establece una distinción para acceder a un cargo público en el Estado de Guerrero, entre las personas que fueron



objeto de responsabilidad penal y aquellas que no se encuentran en ese supuesto.

Conforme a lo sustentado por el Tribunal Constitucional, cuando una norma no hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio ordinario de la medida legislativa, establecido en los siguientes parámetros: 1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida; 2. Instrumentalidad de la medida; y, 3. Proporcionalidad.

El precepto normativo impugnado podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues busca generar las condiciones propicias para que quien acceda a ser director general del Archivo en la entidad, tenga el perfil necesario para el desempeño de las funciones del mencionado cargo, es decir, ser rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el legislador local pudo estimar que no lo reúnen las personas que en algún momento fueron sentenciadas por la comisión de un delito doloso.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que la medida legislativa establecida, no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de responsabilidad penal ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada; de ahí que no se advierta que la disposición impugnada tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que el requisito respectivo se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad.

Atendiendo a lo anterior el artículo 106, fracción III, de la ley impugnada, no aprueba un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que transgrede derechos humanos, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible, para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de la labor judicial.



Finalmente, el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y de su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se le impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el de desempeñar un cargo en el servicio público; de ahí que la norma combatida es discriminatoria por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ser director general de archivos en Guerrero.

8. Radicación, turno y acumulación de la demanda presentada por la CNDH. Por acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción promovida por la **CNDH** con el número **125/2021** y, al haber identidad respecto del decreto impugnado, determinó su acumulación con la diversa **122/2021**; finalmente, turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** al haber sido designada instructora en dicho asunto.

9. Admisión de las acciones acumuladas. La Ministra instructora admitió a trámite las demandas del **INAI** y de la **CNDH**, mediante proveído de veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas; y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Local en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

10. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Mediante oficio recibido a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el dieciocho de octubre de dos mil veintiuno y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindió informe en el que expresa, en esencia, lo siguiente:



Contestación a los conceptos de invalidez formulados por el INAI.

• **Respecto al primer concepto de invalidez**, los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, 65, párrafo tercero, en su porción normativa "**que forme parte del Registro Estatal**", capítulo V "**Registro Estatal de Archivo**", del título IV, 77, 78, 79, 80 y décimo tercero transitorio de la ley impugnada, son acordes a la Ley General de Archivos y, por ende, a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T y 124 de la Constitución Federal, pues de acuerdo con este último precepto, esta autoridad legislativa cuenta con libertad de configuración para regular lo inherente a la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes 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 del Estado de Guerrero y sus Municipios, en correlación al artículo 1o. de la ley general de la materia; además, los artículos tildados de inconstitucionales no contienen discordancia con la ley general.

• **Respecto al segundo concepto de invalidez**, los artículos 103, párrafo primero, 104, fracción I, 105, 106, fracción V, 108, 107, fracciones II, III y IV y octavo transitorio de la ley local impugnada, son acordes a los artículos 71, 104, 106, fracción I, 108, fracción I y último párrafo, 109, 110, 112, fracciones II, III y IV y 113 de la Ley General de Archivos. Al respecto, la Comisión Dictaminadora consideró pertinente modificar el artículo 103 de la iniciativa respecto de la creación de un organismo público descentralizado encargado del Archivo General, en razón de que en términos del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, es facultad y competencia del titular del Poder Ejecutivo, la creación de dichos organismos; de ahí su modificación a efecto de que el Archivo General se integre dentro de la estructura de la Secretaría General de Gobierno, sin que ello implique la creación de estructura gubernamental, del mismo modo se consideró pertinente integrar dentro de este mismo artículo su carácter de órgano especializado y el objeto de su creación. Así, en la emisión de los artículos combatidos se encuentra configurada la naturaleza jurídica del Archivo General, ya que se ponderó la necesidad de prestar a los ciudadanos de una manera más rápida los servicios públicos para



facilitar el dinamismo de la actividad y hacer más expedito el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, por tanto, no existe la alegada omisión que refiere el demandante.

• **Respecto al tercer concepto de invalidez**, el artículo 39, último párrafo, de la ley impugnada es acorde con el artículo 38 de la Ley General de Archivos y los artículos 1o., 6o., 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, al establecer que las resoluciones del organismo garante local son susceptibles de ser impugnadas ante el Poder Judicial del Estado. Resulta congruente que, si se está ante el ámbito estatal, quien debe atender las impugnaciones de la ley local son los tribunales con jurisdicción y competencia del fuero común. La Ley General de Archivos prevé un marco legal al que deben ajustarse las Legislaturas Locales para regular la materia, en dicho marco se determinan las bases y principios en materia de archivos, los cuales en ningún momento fueron contravenidos por esta Legislatura al establecer que las resoluciones del organismo garante local sean susceptibles de ser impugnadas ante el Poder Judicial del Estado.

• **Respecto al cuarto concepto de invalidez**. El artículo 65, fracciones VIII y IX, de la ley impugnada, es acorde con los diversos 65, 70, 71 y 72 de la Ley General de Archivos, por lo que resultan apegados a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T y 124 de la Constitución Federal. En efecto, la integración del Consejo Local de Archivos se encuentra conforme con la ley general y en armonía en cuanto a su integración, atribuciones y funcionamiento, ya que la conformación del Consejo Estatal que se estableció en la Ley de Archivos del Estado de Guerrero tiene plena equivalencia y concordancia con el Consejo Nacional previsto en la ley general, y el hecho de incluir el titular de la Secretaría de Finanzas y Administración, no lo vuelve discordante con lo que establece la ley general, debido a que la Legislatura debe ajustar el marco normativo al ámbito local. Considerar lo contrario, de llegar al extremo de expedir una ley local que sea idéntica en su totalidad con la ley general no tendría razón de ser.

• **Respecto al quinto concepto de invalidez**, el artículo 87 de la ley impugnada se encuentra apegado a lo establecido en los diversos 87 y 106, fracción



XXI, de la Ley General de Archivos y a los artículos 1o, 6o, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T y 124 de la Constitución Federal, pues el artículo impugnado señala que el titular del Poder Ejecutivo a través del Archivo General del Estado podrá emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, lo que es acorde con las bases y principios rectores previstos en la ley general. Ello se justifica en razón del ámbito de jurisdicción que se constriñe a nivel local.

• **Respecto del sexto concepto de invalidez.** El artículo cuarto transitorio de la ley impugnada no excede lo establecido en el diverso cuarto transitorio, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos y de los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T y 124 de la Constitución Federal, al regular las declaratorias de patrimonio documental de la nación, pues no se invade la esfera de competencia del Consejo Nacional al facultarse al Consejo Estatal para emitir lineamientos, mecanismos y criterios, puesto que se realizó atendiendo las bases y principios de la ley general, lo que faculta a la Legislatura a legislar en el ámbito local.

Contestación a los conceptos de invalidez formulados por la CNDH.

• **En cuanto al primer concepto de invalidez,** el artículo 106 de la ley impugnada guarda congruencia y armonía con la Constitución Federal y no contraviene ningún precepto legal, sino que se ajusta y apega a las disposiciones constitucionales y legales, pues no vulnera el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ni el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ello es así, toda vez que la exigencia de la calidad de mexicano para acceder al cargo se encuentra ajustada a derecho en razón que, los servidores públicos que tendrán a su cargo una importante función, como es el manejo archivístico, presupone un grado relevante de confianza en la persona que recaiga dicha responsabilidad, en la que la información que tenga a su alcance debe ser debidamente tratada.

• **En torno al segundo concepto de invalidez,** el artículo 106, fracción III, de la ley impugnada, que establece como requisito para acceder al cargo de



director general en materia archivística no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, se encuentra ajustado a derecho y acorde con lo previsto en el artículo 38 de la Constitución Federal.

La Legislatura Local se ajusta a los principios que imperan en el Estado Mexicano y atiende, según sea el caso, a lo establecido por los ordenamientos del orden federal y estatal para no contraponerse a los intereses de carácter social o público, tomando en consideración el artículo 133 de la Constitución Federal que establece el principio de supremacía constitucional.

Ahora, resulta importante lo establecido en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracción II y 38 de la Constitución Federal, ya que el aspecto sobre el que se intenta llamar la atención es lo que puede ser un desatino y un abuso en la reacción estatal frente al fenómeno delictivo con base en razones de derecho penal que puedan configurar un menoscabo a la libertad individual que afecta la dignidad humana tratándose de la suspensión de derechos políticos.

A nivel constitucional, los artículos 34 y 38 regulan los requisitos para ser ciudadano de la República, los derechos ciudadanos o políticos como el de votar o ser votado y las obligaciones inherentes, así como las causas que motivan la pérdida o suspensión de tales derechos.

Si se considera que los derechos políticos, concretamente de votar y ser votado, son justamente derechos más que obligaciones y que se trata de derechos humanos del ciudadano, sería manifiesto el exceso en que incurre el Estado Mexicano al disponer, por lo menos, su suspensión en casi cualquier supuesto y no reservar su uso a situaciones concretas y excepcionales.

De acuerdo con el artículo 38 constitucional los derechos ciudadanos o políticos se suspenden en materia penal, cuando el individuo está prófugo de la justicia al dictarse una orden de aprehensión, o por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a partir de que se dicta auto de formal prisión, o bien, cuando en la sentencia se impone como pena, y conforme a su fracción III, también se suspenden durante la extinción de la pena.



A nivel constitucional casi en cualquier etapa del procedimiento es posible la suspensión de los derechos políticos, no se distingue si se trata de delitos considerados como graves o no, o si se trata de un delito doloso o culposo o electoral, quizá el único requisito es que se trate de una pena corporal y si la ley no distingue desde luego no lo hacen los juzgadores.

Si alguien argumentara que durante el proceso no es posible y sobre todo no es legal, suspender sus derechos políticos, en virtud de que eso contravendría el principio de presunción de inocencia, bastaría con hacerle notar que esa suspensión no se le impone en vía de pena, sino como una especie de medida cautelar.

11. Acuerdo recaído al informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Por acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por rendido el informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Guerrero y por cumplido el requerimiento ordenado en autos, al remitir copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas.

12. Acuerdo por el que se hace constar que no compareció a juicio el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero. Por acuerdo de uno de diciembre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora hizo constar que el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero no rindió el informe solicitado en el plazo legal concedido, no obstante estar debidamente notificado, por lo que acordó que el asunto se resolvería con los elementos que obraran en autos; y, finalmente, otorgó el plazo de cinco días hábiles para que las partes formularan alegatos.

13. Pedimentos de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. Las referidas dependencias no formularon manifestación alguna o pedimento.

14. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de uno de febrero de dos mil veintidós, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

15. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de confor-



midad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² 1o. de su ley reglamentaria vigente,³ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 1/2023⁵ de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, toda vez que se plantea la posible contradicción de normas generales y la Constitución Federal.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

(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;

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"**h)** El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales."

³ Ley reglamentaria de la materia

(Reformado, D.O.F. 7 de junio de 2021)

"**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁵ Acuerdo General 1/2023

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"**II.** Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

II. OPORTUNIDAD

17. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

18. En el caso, **las normas impugnadas fueron publicadas**, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el **viernes veintitrés de julio de dos mil veintiuno**.

19. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del sábado veinticuatro de julio al domingo veintidós de agosto de dos mil veintiuno**, como se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Julio de 2021						
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

⁶ Ley reglamentaria de la materia

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

(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

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



Agosto de 2021						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28

20. En ese sentido, si la demanda promovida por el **INAI** fue presentada a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **viernes veinte de agosto de dos mil veintiuno**; cabe concluir que **su presentación resulta oportuna**.

21. De igual forma, si la demanda promovida por la **CNDH** se presentó a través del buzón judicial de este Tribunal Constitucional el primer día hábil siguiente al de su vencimiento, esto es, el **lunes veintitrés de agosto de dos mil veintiuno**, tal y como lo autoriza la última parte del primer párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria que rige a este procedimiento constitucional; por tanto, **su presentación es oportuna**.

22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

III. LEGITIMACIÓN

23. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ la **CNDH** y el **INAI**, este último

⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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



organismo garante a que se refiere el artículo 6o. de la citada Ley Fundamental, son entes legitimados para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia⁸ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

24. En el caso, el **INAI** comparece por conducto de Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, quien se ostenta como su director general de Asuntos Jurídicos, lo que acredita mediante copias certificadas de su identificación expedida por el director general de Administración de dicho organismo el dos de febrero de dos mil veintiuno, así como del Acuerdo ACT-PUB/18/08/2021.05, aprobado por unanimidad, en sesión ordinaria del Pleno de ese instituto, de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, en el cual se instruyó a dicho servidor público para promover acción de inconstitucionalidad ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, "**en contra de los artículos 4o., fracción XLVII (sic), 11, fracción IV, 39, último párrafo, 65, fracciones VIII y IX y párrafo tercero, 77, 78, 79, 80, 87, segundo párrafo, 103, 104, fracción I, 106, fracción V, 107, fracciones II, III y IV, 108, cuarto transitorio, octavo transitorio y décimo tercero transitorio, así como de las omisiones detectadas, de la Ley de Archivos del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno**".

(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;

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales."

⁸ **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



25. Aunado a ello, el funcionario que suscribe la demanda ejerce la representación legal del instituto accionante en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención, en términos del artículo 32, fracción I, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,⁹ de manera que **cuenta con legitimación para instar esta vía constitucional.**

26. Por su parte, la **CNDH** comparece a través de María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de dicha Comisión, quien lo acredita mediante copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁰ ejerce su representación legal y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

27. Además, si en el caso la **CNDH** promovió su demanda en contra de preceptos contenidos en una legislación local, respecto de los cuales insiste que resultan violatorias a derechos humanos, concretamente al alegar la violación a los derechos de seguridad jurídica, libertad de trabajo, así como a los principios de legalidad, igualdad y no discriminación, acorde con las previsiones establecidas en los artículos 1o., 5o., 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entonces, **cuenta con legitimación para impugnarlos.**

⁹ **Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**

"**Artículo 32.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones."

¹⁰ **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."



28. Con base en lo anterior, se concluye que los promoventes de las acciones acumuladas, materia de este asunto, **tienen legitimación para promover su respectiva demanda de acción de inconstitucionalidad.**

29. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

IV. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

30. Del análisis integral de las demandas acumuladas se advierte que tanto el INAI, como la CNDH, impugnan diversas normas contenidas en la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, publicada en la edición No. 59 del Periódico Oficial de la entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil veintiuno, en concreto:

31. El INAI combate los **artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, 39, último párrafo, 65, fracciones VIII y IX y párrafo tercero**, en su porción normativa: "**que forme parte del Registro Estatal**", el capítulo V "**Registro Estatal de Archivo**" del título IV; **77, 78, 79, 80, 87, segundo párrafo, 103, párrafo primero, 104, fracción I, 105, 106, fracción V, 107, fracciones II, III y IV, 108, 109, cuarto transitorio, octavo transitorio y décimo tercero transitorio**, de la ley local referida; asimismo, alega que el legislador guerrerense incurrió en omisiones con respecto a las previsiones establecidas en la ley general que rige esa materia.

32. Por su parte, la **CNDH** combate de manera específica el **artículo 106, fracciones I**, en la porción normativa "**por nacimiento**", y **III**, de la citada ley local.

33. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con precisiones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con precisiones.



V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

34. En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero, compareciente en esta acción, no hizo valer causa de improcedencia en torno a las acciones promovidas por el INAI o la CNDH.

35. No obstante, este Tribunal Pleno advierte que, respecto el artículo oc-tavo transitorio impugnado, dispone:

"Octavo. El Archivo General del Estado permanecerá sectorizado a la Se-cretaría General de Gobierno hasta el 31 de diciembre de 2020. A partir del 1 de enero de 2021, se incluirá dentro de la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Paraestatal como no sectorizado."

36. De lo transcrito se desprende que el Archivo General del Estado de Guerrero permanecerá sectorizado a la Secretaría de Gobierno hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte y que a partir del primero de enero de dos mil veintiuno, se incluirá dentro de la relación de entidades paraestatales como no sectorizado.

37. Asimismo, es de destacarse que el **INAI** impugna dicho precepto tran-sitorio, en relación con el diverso **103, párrafo primero**, de la ley local impugnada al señalar que el legislador local es omiso en reconocer la descentralización, no sectorización, así como, otorgar personalidad jurídica y patrimonio propio al Archivo General Local, circunscribiéndolo al ámbito de administración y compe-tencia del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, lo cual vulnera lo dispuesto por los artículos 4, fracción VII, 71 y 104 de la Ley General de Archivos.

38. Al respecto, es importante destacar que, en relación con la referida disposición transitoria, no se inadvierte la **jurisprudencia P./J. 8/2008**,¹¹ del

¹¹ **Jurisprudencia P./J. 8/2008**, de texto: "La finalidad de los preceptos transitorios consiste en es-tablecer 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



Pleno de este Tribunal Constitucional, de rubro: "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."

39. Conforme a este criterio, se actualiza el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos, cuando se impugna un precepto transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé.

40. Sin embargo, en el caso, si bien es cierto que el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, concluyó el plazo establecido para que el Archivo General del Estado de Guerrero se incorpore como una entidad paraestatal no sectorizada al Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, lo cierto es que no se ha cumplido con el objetivo de esa disposición, pues a la fecha **no existe evidencia que del legislador local haya dado cumplimiento, a través de una reforma legal, a lo dispuesto en el artículo octavo transitorio de la ley local impugnada, a fin de otorgar al Archivo General del Estado la no sectorización que mandata ese precepto.**

41. Lo anterior es así, teniendo presente, además, la correlativa obligación prevista en el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho, el cual dispone que: "En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley."

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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111, registro: 170414.



42. De manera que **no han cesado los efectos del artículo octavo transitorio de la ley local impugnada**, en tanto que no se ha satisfecho su contenido material, debido a que aún subsiste, a nivel legal, la sectorización del Archivo General del Estado de Guerrero a la Secretaría de Gobierno Local, dependiente del Ejecutivo de la entidad federativa; **por lo que no ha lugar a sobreseer en la acción respecto de dicho precepto.**

43. Criterio similar ha sustentado este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 158/2017¹² y 102/2017¹³**, falladas el veinticinco de abril y seis de mayo de dos mil diecinueve, en las que se analizaron las correspondientes normas transitorias en materia de transparencia de los Estados de Michoacán y Guerrero, donde se imponía, respectivamente, la obligación al órgano garante local de emitir determinados lineamientos dentro del plazo de un año; y a los sujetos obligados modificar su normatividad interna a más tardar dentro de 18 meses; plazos que, en ambos casos, ya habían fenecido al momento de resolver dichos asuntos, y pese a ello, por mayoría de votos se determinó analizar su constitucionalidad.

44. Por tanto, aun cuando el plazo referido en el artículo octavo transitorio de la ley local impugnada ha transcurrido a la fecha de esta resolución, 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

¹² Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia; en concreto, por no sobreseer respecto del artículo quinto transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de Michoacán. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra y por el sobreseimiento en el caso.

¹³ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las cuestiones de improcedencia, en su parte segunda, consistente en no sobreseer respecto del artículo quinto transitorio de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra.



Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴ ya que **no ha cesado en sus efectos.**

45. Consecuentemente, **debe procederse al estudio de la constitucionalidad del artículo octavo transitorio impugnado por el INAI**, del que se desprende la obligación de incluir al Archivo General del Estado de Guerrero, a partir del primero de enero de dos mil veintiuno, dentro de la relación de entidades paraestatales de la administración pública paraestatal como organismo no sectorizado, atento a luz de las previsiones establecidas en la ley general que rige a esa materia.

46. Ahora bien, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**

47. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con salvedades, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán con salvedades. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra.

VI. ESTUDIO DE FONDO

48. Para efectos metodológicos, atendiendo a lo expuesto por el accionante en su demanda, el estudio de fondo del asunto se dividirá en los siguientes apartados:

¹⁴ Ley reglamentaria de la materia

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

"**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

"**Artículo 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 (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en estas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."



CONSIDERANDO	TEMA
VI.1	Parámetro de regularidad constitucional en materia de Archivos.
VI.2	Existencia de un Registro Estatal de Archivos (artículos 4, fracción XLVI; 11, fracción IV; 65, párrafo tercero, en su porción normativa: “que forme parte del Registro Estatal” ; capítulo V “Registro Estatal de Archivo” del título IV; 77; 78; 79; 80; y décimo tercero transitorio, todos de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios). <u>Análisis del primer concepto de invalidez del INAI.</u>
VI.3	Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado (artículos 103, párrafo primero y octavo transitorio de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios). <u>Análisis de una parte del segundo concepto de invalidez del INAI.</u>
VI.4	Estructura orgánica y funcional del Archivo General del Estado (artículos 105, 106, fracción V, 107, fracciones II, III y IV, 108 y séptimo transitorio, todos de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios). <u>Análisis de otra parte del segundo concepto de invalidez del INAI.</u> Tema VI.4.1. Falta de existencia del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado (artículo 105 de la ley local impugnada). Tema VI.4.2. Requisito de elegibilidad para ser director del Archivo General del Estado, consistente en: “No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Consejo Estatal” (artículo 106, fracción V, de la ley local impugnada). Tema VI.4.3. Atribuciones del director del Archivo General del Estado (artículo 107, fracciones II, IV y IV (sic), de la ley local impugnada). Tema VI.4.4. Regulación del Órgano de Vigilancia del Archivo General del Estado (artículo 108 de la ley local impugnada). Tema VI.4.5. Omisión de prever la facultad del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado para emitir lineamientos conforme a los cuales operará el Comité Técnico y Científico Archivístico (artículo 109 de la ley local impugnada).



VI.5	<p>Integración del Consejo Estatal de Archivos y facultad de su presidente para fungir como secretario técnico de ese órgano colegiado (artículo 65, fracciones VIII y IX, y artículo 104, fracción I, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios). <u>Análisis de una parte del segundo, así como del cuarto concepto de invalidez del INAI.</u></p>
VI.6	<p>Posibilidad de que los particulares impugnen, ante el Poder Judicial del Estado, resoluciones del organismo garante local relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico, que contenga datos personales sensibles (artículo 39, último párrafo, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios). <u>Análisis del tercer concepto de invalidez del INAI.</u></p>
VI.7	<p>Facultad de los organismos autónomos del Estado para emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación (artículo 87 de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios). <u>Análisis del quinto concepto de invalidez del INAI.</u></p>
VI.8	<p>Facultad del Consejo Estatal de Archivos para emitir lineamientos para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo con las características de cada región en Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes (artículo cuarto transitorio de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios). <u>Análisis del sexto concepto de invalidez del INAI.</u></p>
VI.9	<p>Requisito de tener la calidad de mexicano por nacimiento, para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado (artículo, 106, fracción II, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios). <u>Análisis del primer concepto de invalidez de la CNDH.</u></p>
VI.10	<p>Requisito de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, para ocupar el cargo de director general del Archivo Estatal (artículo 106, fracción III, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios). <u>Análisis del segundo concepto de invalidez de la CNDH.</u></p>

VI.1. Parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos.

49. Resulta relevante destacar, en primer término, que los planteamientos formulados por el INAI en su demanda, se dirigen a cuestionar la constituciona-



alidad de diversos preceptos de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, pues a su parecer, resultan contrarios a previsiones contenidas en la **Ley General de Archivos**, al no regularse conforme a las instituciones establecidas en ese ordenamiento general, lo que considera afectan la estructura organizacional del Sistema Local de Archivos de esa entidad federativa.

50. Este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019**,¹⁵ **141/2019**,¹⁶ **122/2020**¹⁷ y **132/2019**,¹⁸ se pronunció en relación con el parámetro de regularidad en materia de archivos, consideraciones que, a su vez, se retomaron al resolver las diversas **acciones 140/2019**,¹⁹ **276/2020**,²⁰ **231/2020**,²¹ **93/2021**,²² **232/2020**²³ y **219/2020**,²⁴ las cuales se desarrollan en este apartado.

¹⁵ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, tres de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁶ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁷ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 122/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno.

¹⁸ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 132/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

¹⁹ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 140/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, diecisiete de marzo de dos mil veintidós.

²⁰ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 276/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

²¹ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 231/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, veintiuno de abril de dos mil veintidós.

²² Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 93/2021**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, veintiocho de abril de dos mil veintidós.

²³ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 232/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, veintiocho de abril y dos de mayo de dos mil veintidós.

²⁴ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 219/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, tres de mayo de dos mil veintidós.



51. En dichos asuntos se tomó como punto de partida la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero del dos mil catorce, que buscó establecer las bases y los principios para **unificar o armonizar** la materia de archivos a nivel nacional, razón por la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estandarizara las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el Sistema Nacional a través de un esquema de colaboración y coordinación.

52. Como resultado de dicha reforma se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 de la Constitución Federal, cuyo texto vigente establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."²⁵

53. En cumplimiento a ese mandato, el quince de junio de dos mil dieciocho el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos que, conforme a su artículo primero transitorio,²⁶ entró en vigor el quince de junio de dos mil diecinueve, fecha en que empezó a correr el plazo de un año para que las entidades federativas armonizaran sus ordenamientos con lo dispuesto en dicha ley.

²⁵ Se inserta la fracción que se encuentra vigente al momento de la resolución del presente asunto. Se aclara que después de la reforma en análisis, la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional sufrió una modificación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, consistente en sustituir la porción que establecía "en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y Municipal" a "de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México".

²⁶ **"Primero.** La presente ley entrará en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



54. Al estudiar dicha reforma constitucional, el Tribunal Pleno estableció que la facultad otorgada al Congreso de la Unión no federalizó la materia de archivos, lo que incluso puede desprenderse del propio procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, pues en su iniciativa se expresó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, aquélla debería normar la organización y administración homogénea de los archivos en el ámbito federal, local y municipal, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y a la autonomía de los Municipios.

55. De esa manera, toda vez que el Poder Reformador de la Constitución estableció un sistema de facultades concurrentes en materia de archivos, se determinó que las entidades federativas mantendrían libertad de configuración para regular, dentro del ámbito de su competencia, la materia de archivos; sin embargo, en ese ejercicio deben observar lo dispuesto por el legislador federal.

56. Se recordó que las denominadas facultades concurrentes establecidas por el Constituyente en determinados preceptos y reconocidas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, son ejercidas simultáneamente por la Federación y los Estados y, eventualmente, Municipios y alcaldías de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad, fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal. De modo que, en esos casos, si bien los órdenes de gobierno parciales están facultados para actuar respecto de una misma materia, corresponde al Congreso de la Unión determinar la forma y los términos de la participación, a través de la emisión de lo que se denominan leyes generales.²⁷

57. Se explicó que, conforme a la interpretación de este Alto Tribunal en torno al artículo 133 de la Constitución Federal, las leyes generales son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales del

²⁷ **Tesis P.J. 142/2001**, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, registro: 187982.



Estado Mexicano, al ser respecto de las cuales el Constituyente renunció expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno.²⁸

58. Derivado de lo anterior, se reiteró que, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la contravención a lo dispuesto en la Constitución Federal, sino también de leyes que, si bien tienen un rango inferior a ella, por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetro de validez respecto de leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.²⁹

59. De ahí que se estableciera que como el Poder Reformador de la Constitución delegó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación que establece la organización y la administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno, es claro que la Ley General de Archivos emitida se vuelve parámetro de validez y, en ese sentido, puede usarse como norma de contraste para determinar la regularidad constitucional de una norma que regula un aspecto previsto por aquella.

60. Por tanto, se indicó que es posible que las normas impugnadas de las distintas leyes de archivos de las entidades federativas sean contrastadas con lo dispuesto en la Ley General de Archivos para determinar su regularidad constitucional, al ser ésta, junto con la Constitución Federal, el parámetro de validez en materia de archivos.

61. En específico, se estableció que en la conformación de dicho parámetro es de suma importancia atender lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, pues contiene las previsiones específicas para la regulación de los Sistemas Locales de Archivos; dicho precepto establece:

²⁸ **Tesis P. VII/2007**, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, registro: 172739.

²⁹ **Tesis P. VIII/2007**, de rubro: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6, registro: 172667.



"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

62. A partir de su contenido se estableció que en materia de archivos, las entidades federativas deben:

- a) Regular el Sistema Local en sus leyes.
- b) Establecer como órgano de coordinación a un Consejo Local.
- c) Crear un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular debe tener el nivel de subsecretario, titular de la unidad administrativa o su equivalente.
- d) Prever los términos para la participación de los Municipios o alcaldías en los Consejos Locales.
- e) Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo del Archivo General o de la entidad especializada en materia de archivos correspondiente; y,



f) Desarrollar las atribuciones y el funcionamiento de los Sistemas Locales de manera equivalente a las que la ley general establece para el Sistema Nacional.

63. Con base en esas premisas, se determinó que, en ejercicio de su libertad de configuración, las entidades federativas deben cumplir lo dispuesto en el artículo 71 transcrito y, particularmente, que la integración, la atribución y el funcionamiento de sus Sistemas Locales de Archivos deben ser **equivalentes** a las que la Ley General de Archivos establece para el Sistema Nacional.

64. Se precisó que ni la Constitución Federal ni la Ley General de Archivos ordenaron a las entidades federativas que legislaran los Sistemas Locales en términos idénticos o como una réplica del Sistema Nacional, sino sólo que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.

65. En cuanto al significado de la equivalencia exigida por la Ley General de Archivos, el Tribunal Pleno sostuvo que el criterio más respetuoso del marco competencial en la materia es uno **funcional**, es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal siempre que las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

66. Por tanto, la equivalencia ordenada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ni debe ser entendida como una obligación de replicar o reiterar lo previsto en la ley marco, pues se reiteró que la materia de archivos no quedó federalizada.

67. De lo hasta aquí expuesto y siguiendo los precedentes mencionados, en cada caso concreto debe analizarse si las diferencias que existan entre las normas impugnadas, en este caso del Estado de Guerrero, y la Ley General de Archivos, son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.



68. Con base en el parámetro delineado, a continuación, se resolverán los conceptos de invalidez propuestos por los accionantes.

69. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 56, 57 y 58, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández con salvedades y consideraciones adicionales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra.

VI.2. Existencia de un Registro Estatal de Archivos.

70. En su primer concepto de invalidez, el **INAI** señala que los artículos 4, fracción XLVI; 11, fracción IV; 65, párrafo tercero, en su porción normativa: ***“que forme parte del Registro Estatal”***; capítulo V ***“Registro Estatal de Archivo”*** del título IV; 77; 78; 79; 80; y décimo tercero transitorio, todos de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, resultan contrarios a la ley general que regula la materia y a la Constitución Federal, pues **prevén la existencia de un Registro Estatal de Archivos.**

71. Explica que el artículo 78 de la Ley General de Archivos, prevé un Registro Nacional de Archivos por parte del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Archivos; es decir, plantea un registro: como un instrumento de dicho sistema para que los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, acompañen la conformación de dicho registro. El Registro Nacional de Archivos registrará tanto documentos del ámbito nacional como del ámbito local, siendo un repositorio en materia archivística en favor tanto de la Federación como de las entidades federativas.

72. Aduce que el artículo 80 de la citada ley general, faculta al Archivo General de la Nación para que administre el Registro Nacional, lo cual dependerá de la normativa que al efecto expida el Consejo Nacional de Archivos. Por ello, considera que en la ley general hay ausencia de configuración legislativa a favor de las entidades federativas para legislar sobre la creación de un registro: estatal de archivos. Asimismo, señala que el artículo décimo tercero transitorio



de esa ley general establece el mandato para que el Archivo General de la Nación ponga en operación la plataforma del Registro Nacional de Archivos dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de dicha ley, condición que se cumplió el quince de diciembre de dos mil diecinueve.

73. Por ello, considera que el deber de establecer la plataforma de dicho Registro Nacional corresponde tanto al Consejo Nacional en su parte normativa, como el Archivo General de la Nación en su parte administrativa, sin que su alcance comprenda el desarrollo normativo por parte de las Legislaturas Locales en el proceso de armonización legislativa.

74. Finalmente, insiste que lo pretendido por el legislador nacional es contar con una sola aplicación informática, alimentada por la información que habrán de registrar los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno en favor de una base registral única.

75. Es **fundado** lo que alega el **INAI**.

76. Este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 122/2020**,³⁰ se pronunció sobre la posibilidad de que los Congresos de los Estados prevean la existencia de un Registro Estatal de Archivos. En tal precedente se analizaron diversas disposiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca que ordenaban su creación y las bases para su operación de forma semejante a como se prevé en la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, concluyendo que debían declararse inválidos³¹ por las razones siguientes:

"120. Como se observa de las disposiciones impugnadas, el Registro Estatal, de manera similar a lo que se establece para el Registro Nacional de Archivos, tiene como objeto obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir

³⁰ Resuelta en la sesión de trece de julio de dos mil veintiuno.

³¹ Este aspecto fue resuelto por mayoría de nueve votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Alcántara Carranca, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales; y con el voto en contra de la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán.



el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado. Además, prevén el deber de los sujetos obligados de inscripción en el Registro Estatal, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Local y, en su caso, el Consejo Nacional. Sólo no se prescribe en la ley local la obligación de realizar esa actualización anual para los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, como sí lo previene la ley general.

"121. De igual forma, para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

"122. Y se establece que la información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado.

"123. Como se anticipó, del comparativo de la legislación estatal con la Ley General de Archivos, se advierte que, prácticamente, aquella reproduce los mismos lineamientos que este último ordenamiento establece para el Registro Nacional de Archivos.

"124. Sin embargo, el hecho de haberse implementando un Registro Estatal duplica las funciones de obtener y concentrar información y, por consiguiente, desborda el principal propósito que se persigue con la creación del Registro Nacional de Archivos de evitar que la información archivística se encuentre dispersa, pues al sólo compilarse en ese registro, se concentrará en una base de datos que, al ser una sola fuente informativa, optimizará la logística respecto a la organización, gestión documental, agrupación, sistematización, planeación y demás acciones que resulten conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.

"125. En efecto, conforme se desprende de la Ley General de Archivos, los sujetos obligados de la entidad federativa tienen el deber de inscribir en el Re-



gistro Nacional de Archivos la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que le deberá proporcionar el Archivo General. Mientras que la creación de un Registro Estatal les representa a los mismos sujetos obligados de la entidad el duplicar innecesariamente esa información, dado que también tienen el deber de realizar la inscripción a ese registro: local, de actualizar cada año tal información e, incluso, el de realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática que deberá proporcionarles el Archivo General de la entidad, con las consecuencias que les acarreará el uso de dos programas informáticos para el mismo propósito.

"126. Aunado a que debe tenerse presente que, conforme lo señala la Ley General de Archivos, en la estructura orgánica y funcional de los Sistemas Locales de Archivos, las leyes de las entidades federativas, si bien deberán ser equivalentes a las previstas para el Sistema Nacional de Archivos, sólo se precisa dentro de esos sistemas locales la creación de un Consejo Local de Archivos y de un Archivo General, sin que se establezca la instauración de un Registro Estatal.

"127. De lo que se desprende que al legislador local no le era disponible crear un Registro Estatal porque, precisamente, si se emulara en todas las entidades federativas, vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos al mantener el estado de dispersión de información sobre archivos casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la Ley General de Archivos. Lo que evidencia lo fundado del concepto de invalidez y la consecuente vulneración al citado sistema de competencias y principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el Sistema Nacional de Archivos."

77. De acuerdo con dicho precedente, este Tribunal Pleno ha observado que, conforme al artículo 11, fracción IV, de la Ley General de Archivos,³² los

³² **Ley General de Archivos**

"**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán: ...

"IV. **Inscribir** en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo."



sujetos obligados de las entidades federativas tienen el deber de inscribir en el **Registro Nacional de Archivos**, la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que le deberá proporcionar el Archivo General.

78. Lo anterior, mientras que **la creación de un Registro Estatal les representa a los mismos sujetos obligados de la entidad, el duplicar innecesariamente esa información**, dado que también tienen el deber de realizar la inscripción a ese registro: local, de actualizar cada año tal información e, incluso, el de realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática que deberá proporcionarles el Archivo General de la entidad federativa, con las consecuencias que les acarrearán el uso de dos programas informáticos, para el mismo propósito.

79. En ese orden de ideas, en el caso, se advierte que las normas impugnadas por el INAI en este punto, artículos 4, fracción XLVI; 11, fracción IV; 65, párrafo tercero, en su porción normativa: ***que forme parte del Registro Estatal***"; capítulo V ***"Registro Estatal de Archivo"*** del título IV; 77; 78; 79; 80; y décimo tercero transitorio, todos de la ley local que se analiza, **reproducen de manera sustancial las disposiciones de la ley general de la materia en lo relativo a la regulación del Registro Nacional de Archivos**, como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Ley General de Archivos	Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios
"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:	"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá y conceptualizará por: ...
"...	"XLVI. <u>Registro Estatal: El Registro de Archivos del Estado de Guerrero.</u> "
"XLVIII. Registro Nacional: Al Registro Nacional de Archivos."	
"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:	"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:
"...	"...



<p>"IV. Inscribir en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo."</p>	<p>"IV. Inscribir en el Registro Estatal y en el Registro Nacional, <u>de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia</u>, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo."</p>
<p>"Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:</p> <p>"...</p> <p>"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados."</p>	<p>"Artículo 65. El Consejo Estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado por: ...</p> <p>"La designación del representante de los archivos privados referidos en la fracción X de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Estatal, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que forme parte del Registro Estatal, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados."</p>
<p>"CAPÍTULO VI</p> <p>"Del Registro Nacional de Archivos</p> <p>"Artículo 78. El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General."</p>	<p>"Capítulo V</p> <p>"Registro Estatal de Archivo</p> <p>"Artículo 77. El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado."</p>



<p>"Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."</p>	<p>"Artículo 78. La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Local y, en su caso, el Consejo Nacional, en términos de lo dispuesto por la normativa aplicable."</p>
<p>"Artículo 80. El Registro Nacional será administrado por el Archivo General, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Nacional."</p>	<p>"Artículo 79. El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el Consejo Estatal."</p>
<p>"Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información."</p>	<p>"Artículo 80. Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información."</p>
<p>"La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."</p>	<p>"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."</p>
<p>"Décimo tercero. El Archivo General pondrá en operación la plataforma del Registro Nacional de Archivos, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley."</p>	<p>"Décimo tercero. El Archivo General del Estado pondrá en operación la plataforma del <u>Registro Estatal de Archivos</u>, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley."</p>

80. Atento a ello, en el caso, es de concluirse que **el legislador guerrerense se duplicó las funciones de obtener y concentrar información archivística**, desbordando así el principal propósito que se persigue con la creación del Registro Nacional de Archivos, consistente en evitar que la información archivística se encuentre dispersa, pues al solo compilarse en ese registro: se concentrará en una base de datos que, al ser una sola fuente informativa, optimizará la logística respecto a la organización, gestión documental, agrupación, sistema-



tización, planeación y demás acciones que resulten conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.

81. Cabe señalar que, como ha precisado este Pleno, si bien el artículo 71, párrafo quinto, de la Ley General de Archivos ordena que las leyes de las entidades federativas deben desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales de forma equivalente a las del Sistema Nacional de Archivos, ello solo implica que debe considerarse la creación de un Consejo Local de Archivos y de un Archivo General, **mas no la instauración de un Registro Estatal.**

82. Así, dado que al legislador local no le era disponible crear un Registro Estatal porque, precisamente, si se emulara en todas las entidades federativas vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, al mantener el estado de dispersión de información sobre archivos casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la Ley General de Archivos, de donde resulta lo **fundado** del concepto de invalidez que formula el INAI y la consecuente vulneración al citado sistema de competencias y principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el Sistema Nacional de Archivos.

83. Por tanto, lo procedente es **declarar la invalidez** de los **artículos 4, fracción XLVI; 11, fracción IV**, en su porción normativa: "**en el Registro Estatal y**"; **65, párrafo tercero**, en su porción normativa: "**que forme parte del Registro Estatal**"; **77; 78; 79; 80**; y **transitorio décimo tercero**, todos de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, publicada en la edición No. 59 del Periódico Oficial de la entidad federativa, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

84. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.



VI.3. Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado.

85. En una parte de su segundo concepto de invalidez, el **INAI** aduce que el **artículo 103, párrafo primero**, de la ley local impugnada es omiso en reconocer la descentralización, no sectorización, así como, otorgar personalidad jurídica y patrimonio propio al Archivo General local, circunscribiéndolo al ámbito de administración y competencia del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, de manera que al eludir garantizar su autonomía en la toma de decisiones y denotar una injerencia del Ejecutivo, el legislador local contraviene lo dispuesto por los artículos 4, fracción VII, 71 y 104 de la Ley General de Archivos.

86. Destaca, además, que el **octavo transitorio** de la ley local impugnada es inconstitucional, pues prevé que el Archivo General del Estado permanecerá sectorizado a la Secretaría General de Gobierno hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y si bien establece que a partir del uno de enero de dos mil veintiuno se incluirá dentro de la relación de entidades paraestatales de la administración pública paraestatal, como no sectorizado, es una disposición transitoria aislada y no se desprende en ninguna otra parte del articulado de la ley local, que la naturaleza e integración del Archivo General del Estado sea la de un organismo descentralizado no sectorizado, como lo prevé la Ley General de Archivos.

87. Ahora bien, los **artículos 103 y octavo transitorio** de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, combatidos por el **INAI** en este punto, establecen lo siguiente:

"Artículo 103. El Archivo General es un Organismo Administrativo Desconcentrado con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, dependiente de la Secretaría General de Gobierno; su domicilio legal es en la Ciudad de Chilpancingo, Municipio de Chilpancingo de los Bravo.

"El Archivo General del Estado, es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental del Estado de Guerrero, con el fin de salvaguardar la memoria estatal de corto,



mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas."

"Octavo. El Archivo General del Estado permanecerá sectorizado a la Secretaría General de Gobierno hasta el 31 de diciembre de 2020. A partir del 1 de enero de 2021, se incluirá dentro de la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Paraestatal como no sectorizado."

88. Lo alegado por el INAI es **fundado**.

89. Este Tribunal Pleno al resolver³³ la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, analizó la constitucionalidad del artículo 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco, el cual preveía que el Archivo General local estaría sectorizado a la Secretaría General de Gobierno de esa entidad federativa y observó que en los trabajos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce en lo que respecta a la materia de archivos, se consideró relevante **hacer énfasis de la autonomía del Archivo General de la Nación y constituirlo como un órgano descentralizado no sectorizado a alguna dependencia del Poder Ejecutivo Federal**. Lo anterior, bajo las consideraciones siguientes:

"De los trabajos legislativos que dieron lugar a la Ley General de Archivos se advierten las razones por las que el constituyente consideró necesario otorgar esta autonomía al Archivo General de la Nación.

"En principio, en la iniciativa se otorgó al Archivo General de la Nación el carácter de entidad especializada en materia de archivos, cuyo objeto sería

³³ Por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 10, consistente en declarar la invalidez del artículo 85, en su porción normativa "sectorizado a la Secretaría General de Gobierno", de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.



promover la organización de archivos y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, así como preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la nación, con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo.

"Asimismo, en la iniciativa se precisó que se regularía su organización y funcionamiento, el cual continuaría con la naturaleza jurídica de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, sectorizado a la Secretaría de Gobernación; debido a que el diseño de las nuevas políticas públicas comprendían todos los archivos del país, circunstancia que incidía en el ámbito de atribuciones de dicha secretaría.

"Por su parte, del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos primera, respecto de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos, se advierte que, desde mil novecientos dieciocho, el Archivo General de la Nación adquirió su actual denominación y se incorporó a la Secretaría de Gobernación.

"Asimismo, que a lo largo del año dos mil catorce, en distintas partes de la República, la Secretaría de Gobernación, el Archivo General de la Nación, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Red por la Rendición de Cuentas y diversas instituciones de educación superior y de archivos, convocaron a los foros denominados 'Hacia la construcción de una Ley General de Archivos. Principios Rectores y Bases para una Ley General de Archivos', en los que se precisó, entre otras conclusiones, la necesidad de fortalecer la autonomía de gestión, administrativa y financiera del Archivo General de la Nación, así como la definición de sus facultades y atribuciones, para convertirse en una institución sólida que garantizara a los ciudadanos el derecho de acceso a la información.

"A partir de este ejercicio de diálogo, el Archivo General de la Nación emitió un Anteproyecto de Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Archivos.

"Por su parte, el Senado de la República realizó el foro denominado 'La Ley General de Archivos: la preservación de la memoria colectiva y el derecho a la



verdad en México', a efecto de conocer las opiniones respecto del anteproyecto presentado por el Archivo General de la Nación y, derivado de este intercambio de ideas, el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, distintos senadores presentaron ante el Pleno del Senado de la República, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos.

"Una vez presentada la iniciativa, las Comisiones Unidas precisaron entre las principales preocupaciones por parte de las distintas organizaciones de la sociedad civil, la del control político de todos los archivos de México a través de la Secretaría de Gobernación. Por ello, se convocaron a audiencias públicas derivado de la dictaminación de la Ley General de Archivos, a efecto de conocer los puntos de vista de académicos, funcionarios y miembros de la sociedad civil sobre el proyecto de ley.

"En dichas audiencias, la mayoría de los participantes se pronunció a favor de que el Archivo General de la Nación fuera un órgano descentralizado, no sectorizado, o bien, que tuviera algún otro tipo de independencia, mayor independencia de la Secretaría de Gobernación; entre los argumentos sostenidos se encuentran el fortalecimiento de la institución, a efecto de garantizar que su operación responda a las funciones que tiene encomendadas, sin dependencia política alguna.

"Al respecto, en su participación, la Archivista Alicia Bemard señaló que sería ideal que el Archivo General de la Nación presidiera el Consejo Nacional de Archivos; sin embargo, no era el momento, ante su debilidad estructural y de recursos, aunado a que los compromisos que tendría irían más allá de cualquier factor, interés político o de gremio. En ese sentido, señaló que era conveniente que en los artículos transitorios de la ley general se estableciera un plazo para que el Archivo General de la Nación transitara de un órgano descentralizado, sectorizado de la Secretaría de Gobernación, a un descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, como fue el caso, del entonces Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

"En ese sentido, en la justificación del proyecto de decreto, la Comisión Dictaminadora estableció que el Archivo General sería un organismo descentra-



lizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetos y fines.

"Además, en el régimen transitorio destacó que el Archivo General tenía un gran reto en la aplicación de la ley general, por lo que se dispuso que las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, debían realizar las gestiones necesarias y llevar a cabo los actos jurídicos y administrativos que resultaran necesarios para proporcionar a dicho organismo la estructura orgánica y ocupacional necesaria para el cumplimiento de la ley.

"Por su parte, en el artículo octavo transitorio se precisó la transición del Archivo General de la Nación a un órgano independiente de la Secretaría de Gobernación, puesto que se previó que permanecería sectorizado a dicha Secretaría hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y que a partir del primero de enero de dos mil diecinueve, se incluirá dentro de la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Paraestatal, como no sectorizado.

"En la deliberación de las Comisiones Unidas, tomada en sesión celebrada el doce de diciembre de dos mil diecisiete, se votó por unanimidad en lo general a favor del dictamen y, en lo particular, se presentaron propuestas de modificación, entre otros, al artículo 104 de la ley general, a efecto de agregar que el Archivo General de la Nación es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, su domicilio legal es en la Ciudad de México; suprimiéndose la frase y presupuestal.

"Asimismo, se modificó el transitorio quinto, para decir: Las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, deberán llevar a cabo las gestiones necesarias para que se autorice conforme a las disposiciones aplicables la estructura orgánica y ocupacional del Archivo General; así como el transitorio noveno, para establecer: La Secretaría de Gobernación, con cargo a su presupuesto, proveerá los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requiera el Archivo General para el cumplimiento del presente ordenamiento, hasta el 31 de diciembre de 2018.



"Como se advierte, los trabajos legislativos que dieron lugar a la Ley General de Archivos informan las razones por las que se determinó otorgar al Archivo General de la Nación el carácter de entidad independiente de la Secretaría de Gobernación, puesto que, conforme al régimen transitorio de la propia ley general, a la partir del uno de enero de dos mil diecinueve, constituye una entidad paraestatal de la Administración Pública Paraestatal.

"Ello quedó reflejado en el artículo 104 de la Ley General de Archivos, que otorga al Archivo General de la Nación la naturaleza de organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

"Contrario a lo que se prevé en la ley de archivos del Estado de Jalisco, en la que se considera al Archivo General de la entidad como un órgano sectorizado de la Secretaría General de Gobierno.

"En ese sentido, como lo afirma la accionante, dicha naturaleza le resta los atributos necesarios para el ejercicio efectivo de la especialización que, en materia archivística, se le otorgó en la Ley General de Archivos, dada la injerencia por parte del ejecutivo estatal, pues si bien se trata de un organismo que cuenta con autonomía, no tiene los alcances previstos en la Ley General de Archivos respecto al Archivo General de la Nación."

90. De lo anterior se desprende que, si bien en el texto original de la iniciativa de la Ley General de Archivos en su artículo 98 se establecía que el Archivo General de la Nación tendría la naturaleza de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, se propuso que estuviese sectorizado y bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación.³⁴

³⁴ La propuesta de la iniciativa era la siguiente:

"Artículo 98. El Archivo General es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines. El organismo forma parte del sector coordinado por la Secretaría de Gobernación, su domicilio legal es en la Ciudad de México."



91. No obstante, la aprobación final del texto legal se decantó por establecer una mayor autonomía al Archivo General de la Nación, no solo previendo su naturaleza como órgano descentralizado, sino además estableciendo que no estaría sectorizado a la administración pública federal centralizada. En efecto, el artículo 104 de la Ley General de Archivos vigente, determina lo siguiente:

"Artículo 104. El Archivo General es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México."

92. Por otra parte, es de destacarse que **el Archivo General de la Nación es un componente fundamental del Sistema Nacional de Archivos**, en tanto que **su titular es quien preside a su órgano de coordinación, esto es, al Consejo Nacional de Archivos**.

93. Ahora, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71, párrafo quinto³⁵ de la Ley General de Archivos, las entidades federativas deben desarrollar sus Sistemas Locales en una integración, atribuciones y funcionamiento **equivalentes** a los del Sistema Nacional, de tal manera que al desarrollar sus respectivas leyes en la materia los Congresos Locales gozan de cierta libertad de configuración, ello no puede llegar al extremo de modificar o distorsionar las bases generales que rigen la organización y funcionamiento de dicho sistema, el cual se sustenta en la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno; pues de lo contrario, podría implicar una merma o afectación en las relaciones orgánica y funcional de todo el marco general.

94. Eso se explica en la medida en que, al ser el Archivo General de la Nación la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la administración homogénea de los archivos, así como preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa respec-

³⁵ "Artículo 71. ...

"...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



tiva, para salvaguardar el ejercicio del **derecho a la verdad y a la memoria histórica**, los Congresos Locales tienen el deber de asegurar que la naturaleza jurídica o el carácter que se otorgue a sus Archivos Generales estatales cuenten con naturaleza jurídica equivalente al nacional, como un **"organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines"**.

95. Lo anterior no se satisface tratándose del Archivo General del Estado de Guerrero, en tanto que el legislador local, en el **artículo 103, primer párrafo**, de la ley local que se analiza, le otorgó la naturaleza jurídica de **"organismo administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría General de Gobierno"**, lo cual rompe con lo dispuesto en los artículos 104 y 105 de la ley general de la materia, como se evidencia en el siguiente cuadro comparativo:

Ley General de Archivos	Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios
<p>"Artículo 104. El Archivo General es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México."</p> <p>"Artículo 105. El Archivo General es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la Nación, con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas."</p>	<p>"Artículo 103. El Archivo General es un Organismo Administrativo Desconcentrado con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, dependiente de la Secretaría General de Gobierno; su domicilio legal es en la Ciudad de Chilpancingo, Municipio de Chilpancingo de los Bravo.</p> <p>"El Archivo General del Estado, es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental del Estado de Guerrero, con el fin de salvaguardar la memoria estatal de corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas."</p>

96. En efecto, resulta **fundado** lo expuesto por el **INAI**, en tanto que la naturaleza jurídica que debe corresponder al Archivo General del Estado de Guerrero debe ser equivalente a la que corresponde al Archivo General de la Nación,



esto es, la de un **organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.**

97. No obsta a esta conclusión que el **octavo transitorio** de la ley local impugnada, prevea que el Archivo General del Estado permanecerá sectorizado a la Secretaría General de Gobierno hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y que a partir del primero de enero de dos mil veintiuno se incluirá dentro de la relación de entidades paraestatales de la administración pública paraestatal, como no sectorizado, pues lo cierto es que, como se destacó, el artículo 71, párrafo quinto³⁶ de la Ley General de Archivos, establece un **mandato dirigido a las entidades federativas** para desarrollar sus Sistemas Locales en una integración, atribuciones y funcionamiento **equivalentes** a los del Sistema Nacional, **lo cual incluye la regulación legislativa del Archivo General del Estado como un órgano descentralizado no sectorizado al Ejecutivo Estatal.**

98. Máxime que el segundo párrafo del transitorio sexto³⁷ de la referida ley general ordena expresamente que: ***"las entidades federativas deberán realizar las previsiones y adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en esta ley"***, de donde deriva la obligación de ajustar sus presupuestos para dar cumplimiento a los mandatos de equivalencia en el desarrollo de sus Sistemas Locales de Archivos.

99. Aunado a lo anterior, conforme al artículo 83³⁸ de la propia ley general, se prevé la posibilidad de que el Gobierno Federal otorgue **subsidios a los**

³⁶ **Artículo 71.** ...

" ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

³⁷ **Ley General de Archivos**

"Sexto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de la presente Ley para los sujetos obligados, se cubrirán con cargo a sus respectivos presupuestos aprobados para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

"Asimismo, las entidades federativas deberán realizar las previsiones y adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en esta ley."

³⁸ **Ley General de Archivos**



Fondos de Apoyo Económico para los archivos locales en términos de las disposiciones aplicables y conforme a los recursos que, en su caso, sean previstos y aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, sin que los mismos puedan rebasar las aportaciones que hubiesen realizado las entidades federativas en el ejercicio fiscal de que se trate y, en su caso, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México. De manera que **las entidades federativas cuentan con la posibilidad de gestionar ante el Gobierno Federal el otorgamiento de esos apoyos financieros para el establecimiento de sus respectivas entidades especializadas en materia de archivos.**

100. Así, como bien alega el **INAI**, el hecho de que una disposición transitoria disponga la no sectorización del Archivo General local frente al Ejecutivo del Estado por el transcurso del tiempo, **en nada evita los mandatos establecidos en la ley general que rige la materia.**

101. Por tanto, lo procedente es **declarar la invalidez** de los **artículos 103, párrafo primero, y octavo transitorio** de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, publicada en la edición No. 59 del Periódico Oficial de la entidad federativa, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

102. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 98 y 99, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 98 y 99 y por razones diferentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó separándose de las consideraciones.

"Artículo 83. El Gobierno Federal podrá otorgar subsidios a los Fondos de Apoyo Económico para los archivos locales en términos de las disposiciones aplicables y conforme a los recursos que, en su caso, sean previstos y aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, sin que los mismos puedan rebasar las aportaciones que hubiesen realizado las entidades federativas en el ejercicio fiscal de que se trate y, en su caso, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México."



VI.4. Estructura orgánica y funcional del Archivo General del Estado.

103. En otra parte de su segundo concepto de invalidez, el INAI combate la **estructura organizacional del Archivo General del Estado de Guerrero**, al señalar, en primer término, la **falta de regulación de su Órgano de Gobierno** en el **artículo 105** de la ley local impugnada, acorde con las previsiones establecidas en los artículos 108, fracción I, 109 y 110 de la Ley General de Archivos.

104. Explica que lo anterior deriva de su naturaleza que el legislador local le otorgó como "**organismo administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría General de Gobierno**", lo cual repercute, además, en los artículos **106, fracción V** y **107, fracciones II, III y IV**, pues en ellos se **sustituye al Órgano de Gobierno por la figura del Consejo Estatal o por los titulares de la Secretaría General de Gobierno y del Poder Ejecutivo**, lo cual, a su parecer, afecta el debido funcionamiento del Archivo General Local.

105. Precisa, además, que la ley local es **omisa en otorgar al Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado la facultad** prevista en el artículo 108, último párrafo, de la ley general para su homólogo Nacional, en el sentido **de emitir los lineamientos conforme a los cuales operará el Consejo Técnico**, que en el caso particular la ley local lo define como Comité Técnico y Científico Archivístico.

106. Aunado a ello, menciona que el legislador guerrerense **reguló deficiientemente al Órgano de Vigilancia del Archivo General del Estado**, pues si bien dicha figura se prevé en los **artículos 105, fracción II** y **108**, su conformación no es acorde con lo determinado en el artículo 113 de la Ley General de Archivos para el Archivo General de la Nación.

107. Finalmente, destaca una inconsistencia en la ley local impugnada, en tanto que su artículo séptimo transitorio, prevé el deber del Órgano de Gobierno relativo a la expedición y publicación del Estatuto Orgánico del Archivo General del Estado, presuponiendo su existencia, lo cual no acontece.

108. Para efectos de este análisis, es conveniente transcribir las previsiones relativas de la Ley General de Archivos, contenidas en sus artículos 104, 105,



108, 111 y 112, frente a las establecidas en las normas señaladas por el **INAI**, artículos 105, 106, fracción V, 107, fracciones II, III y IV, 108 y séptimo transitorio, todos de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, lo cual se realiza en el siguiente cuadro comparativo:

Ley General de Archivos	Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios
<p>"Artículo 108. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los siguientes órganos:</p> <p>"I. Órgano de Gobierno;</p> <p>"II. Dirección General;</p> <p>"III. Órgano de Vigilancia;</p> <p>"IV. Consejo Técnico; y,</p> <p>"V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su Estatuto Orgánico.</p> <p><u>"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno para tal efecto."</u></p>	<p>"Artículo 105. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los órganos siguientes.</p> <p>"I. Dirección General;</p> <p>"II. Órgano de Vigilancia;</p> <p>"III. Comité Técnico y Científico Archivístico; y,</p> <p>"IV. La estructura administrativa y órganos técnicos establecidos en su Estatuto Orgánico."</p>
<p>"Artículo 111. El director general será nombrado por el presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos: ...</p> <p>"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno; y, ..."</p>	<p>"Artículo 106. El director general, será nombrado por el gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos: ...</p> <p>"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Consejo Estatal; y, ..."</p>



"**Artículo 112.** El director general, además de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes facultades:

"I. Supervisar que la actividad del Archivo General cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;

"II. Proponer al **Órgano de Gobierno** las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General;

"III. Proponer al **Órgano de Gobierno** el proyecto de **Estatuto Orgánico**;

"IV. Nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General, cuyo nombramiento no corresponda **al Órgano de Gobierno**; y,

"V. Las demás previstas en esta ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

"CAPÍTULO IV
"DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA

"**Artículo 113.** El Archivo General **contará con un comisario público y con una unidad encargada del control y vigilancia**, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento; y ejercerá las facultades previstas en estos ordenamientos y los demás que le resulten aplicables."

"**Artículo 107.** El director general, tendrá las facultades siguientes:

"I. Supervisar que la actividad del Archivo General del Estado cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;

"II. Proponer al **Consejo Estatal** las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado;

"III. Proponer al **Consejo Estatal** el proyecto del **reglamento interior del órgano administrativo desconcentrado**;

"IV. Nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General, cuyo nombramiento no corresponda **a los titulares de la Secretaría General de Gobierno y del Poder Ejecutivo**; y,

"V. Las demás previstas en esta ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

"Capítulo III
"Órgano de vigilancia

"**Artículo 108.** El Archivo General del Estado, **será vigilado por órgano interno de control de la Secretaría General de Gobierno, que será designado y removido por el secretario de Contraloría y Transparencia Gubernamental** y tendrá las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero y demás disposiciones legales aplicables."



"Séptimo. **El Órgano de Gobierno del Archivo General**, deberá expedir y publicar en el Diario Oficial de la Federación en un periodo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, **el Estatuto Orgánico del Archivo General.**"

"Séptimo. **El Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado**, deberá expedir y publicar en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero en un periodo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, **el Estatuto Orgánico del Archivo General del Estado.**"

109. De lo anterior se observa que, en la estructura organizacional del Archivo General del Estado de Guerrero, el legislador local, si bien en su mayoría cumple con el mandato de equivalencia de integración, atribuciones y funcionamiento previsto en el artículo 71, último párrafo, de la ley general de la materia,³⁹ con respecto de aquella que ese ordenamiento otorga al Archivo General de la Nación, también lo es que existen ciertas diferencias:

- **La falta de existencia del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado de Guerrero**, siendo que el legislador local previó una Dirección General, un Órgano de Vigilancia, un Comité Técnico y Científico Archivístico, y la estructura administrativa y órganos técnicos que se establezcan en su Estatuto Orgánico.

- **La falta de previsión de que el Comité Técnico y Científico Archivístico Local operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado.**

³⁹ Ley General de Archivos

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la **integración**, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



• **La sustitución de la figura del Órgano de Gobierno del Archivo General por el Consejo Estatal de Archivos**, en lo relativo al requisito para ser director general consistente en: *"No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno".*

• En lo relativo a la **propuesta que haga el director general de medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado**, que en términos de la ley general debe hacerlo a su Órgano de Gobierno, **el legislador local dispuso que ello se hará al Consejo Estatal**.

• En torno a la **propuesta del director general respecto al proyecto del Estatuto Orgánico del Archivo General del Estado**, que en términos de la ley general debe hacerlo a su Órgano de Gobierno, **la ley local analizada establece que ello se hará al Consejo Estatal**, la cual, además, sustituye el término "*Estatuto Orgánico*" por "*reglamento interior del órgano administrativo desconcentrado*".

• **La facultad que tiene el director general de nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General**, la ley general lo condiciona a que tales nombramientos no correspondan al Órgano de Gobierno, en tanto que la ley local impugnada refiere que no corresponda "**a los titulares de la Secretaría General de Gobierno y del Poder Ejecutivo**".

• **En la regulación del Órgano de Vigilancia**, la ley general dispone que el Archivo General de la Nación contará con un comisario público y con una unidad encargada del control y vigilancia; en tanto que la ley local analizada dispone que el Archivo General del Estado "**será vigilado por órgano interno de control de la Secretaría General de Gobierno, que será designado y removido por el secretario de Contraloría y Transparencia Gubernamental.**"

• Finalmente, la ley local impugnada, a pesar de no prever la existencia del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado, prevé en su séptimo transitorio que: "**El Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado, deberá expedir y publicar en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero en un periodo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Estatuto Orgánico del Archivo General del Estado.**"



110. Atento a ello, se procede a dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el **INAI** conforme a los siguientes temas:

- **Tema VI.4.1. Falta de existencia del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado** (artículo 105 de la ley local impugnada).

- **Tema VI.4.2. Requisito de elegibilidad para ser director del Archivo General del Estado, consistente en: "No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Consejo Estatal"** (artículo 106, fracción V de la ley local impugnada).

- **Tema VI.4.3. Atribuciones del director del Archivo General del Estado** (artículo 107, fracciones II, III y IV, de la ley local impugnada).

- **Tema VI.4.4. Regulación del Órgano de Vigilancia del Archivo General del Estado** (artículo 108 de la ley local impugnada).

- **Tema VI.4.5. Omisión de prever la facultad del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado para emitir lineamientos conforme a los cuales operará el Comité Técnico y Científico Archivístico** (artículo 109 de la ley local impugnada).

VI.4.1. Falta de existencia del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado de Guerrero (artículo 105 de la ley local impugnada).

111. En coincidencia con lo señalado por el **INAI** en cuanto a que la naturaleza jurídica que debe tener el **Archivo General del Estado de Guerrero** es la de **organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines**, la ley local impugnada debe prever, en su estructura orgánica, la **existencia de un Órgano de Gobierno**.

112. En efecto, este Tribunal Pleno advierte acertado lo alegado por el **INAI**, en el sentido de que **en la configuración orgánica del Archivo General del**



Estado de Guerrero no existe su Órgano de Gobierno, lo cual deriva, precisamente, de su carácter de "**organismo administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría General de Gobierno**".

113. Tal dependencia trae como consecuencia la referida ausencia orgánica, misma que trasciende en la **sustitución del Órgano de Gobierno del Archivo General por el Consejo Estatal**, respecto a ciertas facultades que tiene su titular, esto es, su director general, así como la vigilancia de dicho archivo por un órgano interno de control de la Secretaría General de Gobierno, designado y removido por el secretario de Contraloría y Transparencia Gubernamental.

114. En este punto, es preciso recordar lo que dispone el artículo 71 de la Ley General de Archivos:

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

115. De este precepto se desprende que **las leyes de las entidades federativas deberán prever la creación de un Archivo General como la entidad**



especializada en materia de archivos, el cual estará a cargo del cumplimiento de las atribuciones del Consejo Local respectivo, debiendo desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de sus Sistemas locales de modo equivalente a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.

116. Al respecto, como ha destacado este Tribunal Constitucional, de acuerdo con los trabajos legislativos, el legislador federal se decantó por establecer una **mayor autonomía del Archivo General de la Nación** para el ejercicio de sus funciones, otorgándole el carácter de órgano descentralizado no sectorizado, sin dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal.

117. En este aspecto resalta que la Ley General de Archivos dedica su libro segundo al Archivo General de la Nación; cuyo título primero regula su **organización y funcionamiento**.

118. En dicho marco, como se ha destacado, los artículos 104 y 105 de esa ley general, prevén, respectivamente, que: "es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines ..."; y que: "es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la Nación, con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas."

119. Por su parte, el artículo 108⁴⁰ de la referida ley general, establece que el Archivo General de la Nación contará con los siguientes **órganos**:

⁴⁰ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 108.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los siguientes órganos:

"I. Órgano de Gobierno;

"II. Dirección General;

"III. Órgano de Vigilancia;

"IV. Consejo Técnico; y,

"V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su Estatuto Orgánico.

"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno para tal efecto."



"I. **Órgano de Gobierno;**

"II. Dirección General;

"III. Órgano de Vigilancia;

"IV. Consejo Técnico; y,

"V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su Estatuto Orgánico."

120. El artículo 109⁴¹ del mismo ordenamiento, dispone que el **Órgano de Gobierno es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General de la Nación**, cuyas principales funciones son las de evaluar la operación administrativa, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del Archivo General y emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico; en tanto el diverso 110⁴² determina que estará **integrado por un miembro** de las siguientes instancias:

⁴¹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 109.** El Órgano de Gobierno es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General que, además de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Evaluar la operación administrativa así como el cumplimiento de los objetivos y metas del Archivo General;

"II. Emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico; y,

"III. Las demás previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

⁴² **Ley General de Archivos**

"**Artículo 110.** El Órgano de Gobierno estará integrado por un miembro de las siguientes instancias:

"I. La Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá;

"II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"III. La Secretaría de Educación Pública;

"IV. La Secretaría de Relaciones Exteriores;

"V. La Secretaría de Cultura;

"VI. La Secretaría de la Función Pública, y

"VII. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

"Los integrantes del Órgano de Gobierno deberán tener, por lo menos, nivel de Subsecretario o su equivalente. Por cada miembro propietario habrá un suplente que deberá tener nivel, por lo menos, de director general o su equivalente.



- I. La Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. La Secretaría de Educación Pública;
- IV. La Secretaría de Relaciones Exteriores;
- V. La Secretaría de Cultura;
- VI. La Secretaría de la Función Pública; y,
- VII. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

121. Al respecto, resalta que el segundo párrafo del referido artículo 110, dispone que **los integrantes del Órgano de Gobierno deberán tener, por lo menos, nivel de subsecretario o su equivalente**. Por cada miembro propietario habrá un suplente que deberá tener nivel, por lo menos, de director general o su equivalente; en tanto que el tercer párrafo del mismo precepto dispone **la facultad otorgada al presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Órgano de Gobierno, para poder invitar a las sesiones** a representantes de todo tipo de instituciones públicas o privadas, quienes intervendrán con voz, pero sin voto. Finalmente, se determina que **los integrantes del Órgano de Gobierno no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación**.

122. **La anterior regulación no fue prevista por el legislador del Estado de Guerrero al expedir su Ley de Archivos Local**, precisamente, al haber establecido su naturaleza como "**organismo administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobierno**", lo que hace **fundado** lo alegado por el INAI, por cuanto al **artículo 105** impugnado se refiere, pues no responde al

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Órgano de Gobierno, podrá invitar a las sesiones a representantes de todo tipo de instituciones públicas o privadas, quienes intervendrán con voz pero sin voto. Los integrantes del Órgano de Gobierno, no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."



mandato de equivalencia exigido por la ley general de la materia, lo que genera su **invalidez**, resultando aplicable en lo conducente el artículo 108 de la Ley General de Archivos, en tanto el legislador local ajuste su legislación conforme a los mandatos de equivalencia de ese ordenamiento marco.

123. Finalmente, es de destacarse que la ley local impugnada, a pesar de no prever la existencia del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado, prevé en su séptimo transitorio que: "El Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado, deberá expedir y publicar en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero en un periodo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Estatuto Orgánico del Archivo General del Estado.", lo cual hace notar el INAI.

124. Este Tribunal Pleno observa que dicho precepto responde a la existencia del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado de Guerrero y a su facultad de expedir su propio Estatuto Orgánico, en un plazo cierto, de forma equivalente a como lo prevé la ley general para su homólogo nacional en su artículo séptimo transitorio.⁴³

125. Lo anterior es así, y si bien dicha norma no ha surtido efectos derivado de la falta de existencia del referido Órgano de Gobierno, ello no impide que el Congreso del Estado de Guerrero, atento a lo determinado en este fallo, ajuste su legislación interna, previendo para el Archivo General Local una estructura equivalente a su homólogo nacional, a fin de que, de manera autónoma, expida la regulación interna que lo regirá.

126. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

⁴³ **Ley General de Archivos**

"Séptimo. El Órgano de Gobierno del Archivo General, deberá expedir y publicar en el Diario Oficial de la Federación en un periodo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Estatuto Orgánico del Archivo General."



VI.4.2. Requisito de elegibilidad para ser director del Archivo General del Estado, consistente en: *"No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Consejo Estatal."* (artículo 106, fracción V, de la ley local impugnada).

127. El artículo 111⁴⁴ de la Ley General de Archivos establece que el director general **será nombrado por el presidente de la República**, así como los requisitos de elegibilidad que debe cumplir la persona que llegue a ocupar dicho cargo; en tanto que el diverso 112 determina sus atribuciones.

128. De modo equivalente, la ley local impugnada prevé, en su **artículo 106**,⁴⁵ que el director general será nombrado por el gobernador del Estado, cumpliendo los requisitos establecidos en dicha norma; no obstante, el **INAI** impugna su **fracción V**, relativa a: "V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera

⁴⁴ **Ley General de Archivos**

Artículo 111. El director general será nombrado por el presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

"II. Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico de doctor en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

"IV. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;

"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno; y,

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o agrupación política, gobernador de algún estado o jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el director general no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General."

⁴⁵ **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**

Artículo 106. El director general, será nombrado por el gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos: ...

"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil **con cualquiera de los miembros del Consejo Estatal.**"



de los miembros del Consejo Estatal.", siendo que la ley general, en su artículo 111, fracción V,⁴⁶ refiere dicho requisito respecto de "cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno."

129. En esa guisa, este Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno, sustentó⁴⁷ que **del artículo 71 de la Ley General de Archivos no se extrae un mandato para que el legislador local forzosamente reitere o desarrolle su contenido en la ley estatal que regule la materia.** Lo anterior, bajo las siguientes consideraciones:

"Bajo esta línea, ciertamente existe un mandato que debe ser obedecido a nivel local para garantizar el nivel jerárquico del titular del archivo estatal; sin embargo, la obligación viene dada directamente por el propio artículo 71 de la LGA, sin requerir ésta de un desarrollo o de una forzosa reiteración legislativa. A diferencia de otras facultades de ejercicio obligatorio previstas en ese numeral, se considera que, respecto del nivel jerárquico del director general, la LGA es clara en establecer que su rango deberá ser equivalente al de subsecretario o titular de área administrativa.

"La concretización de este nivel podría quedar prevista, por ejemplo, en el reglamento interno del Archivo local o ser directamente aprobado por el Órgano de Gobierno como parte de la estructura orgánica, los manuales de organización

⁴⁶ **Ley General de Archivos**

"Artículo 111. El director general será nombrado por el presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos: ...

"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil **con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno.**"

⁴⁷ Por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 2.6, denominado "Nivel jerárquico del director general del Archivo Estatal", consistente en reconocer la validez de los artículos 80, salvo su fracción III, y 81 de la Ley de Archivos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto Núm. 108, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.



y los demás ordenamientos que rijan la organización y funcionamiento del Archivo Local, figurando eventualmente en el propio Presupuesto de Egresos Local."

130. Por otra parte, en la referida **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, este Tribunal Pleno también observó⁴⁸ que la equivalencia exigida por la Ley General de Archivos es respecto de la integración de los órganos del Sistema Local de Archivos, así como su funcionamiento y atribuciones, pero **no respecto de los requisitos de elegibilidad de sus integrantes, pues éstos forman parte de la libertad de configuración de cada entidad federativa**. Lo anterior, con base en los razonamientos siguientes:

"Como se ha mencionado en esta sentencia, lo que exige el artículo 71, último párrafo, 89 de la LGA es que las leyes locales en materia de archivos regulen el Sistema Local de Archivos de forma equivalente al Sistema Nacional, mas no idéntica. Esta equivalencia debe entenderse desde un punto de vista funcional u operativo a nivel sistema, pues lo que pretende es garantizar que el sistema local cumpla con las funciones y finalidades previstas en la ley general, permitiendo de esa manera una actuación coordinada efectiva de archivos. Asimismo, como también ya se mencionó, la equivalencia se exige respecto de la integración de los órganos del Sistema Local de Archivos, así como su funcionamiento y atribuciones, no respecto de los requisitos de elegibilidad de sus integrantes.

"Así, en principio, los requisitos de elegibilidad forman parte de la libertad de configuración de la entidad federativa. En consecuencia, la previsión de requisitos de elegibilidad diferentes debe considerarse válida siempre que no se

⁴⁸ Por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con diversas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2.5, denominado "Falta de equivalencia en los requisitos de elegibilidad para ser director general", consistente en reconocer la validez del artículo 80, salvo su fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto Núm. 108, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.



advierta que se traducen en una modificación de la integración, las funciones y las atribuciones de los órganos de Sistema Local que afecte la equivalencia funcional de éste con respecto del Sistema Nacional.⁴⁹

"Este Tribunal Pleno considera que las diferencias en los requisitos de elegibilidad que prevé el artículo 80 de la LAEC encuadran dentro de la libertad de configuración de la entidad federativa, ya que, por sí solas, no imposibilitan que el funcionario público que sea designado cumpla con sus funciones de dirección del Archivo local, consistentes esencialmente en la supervisión del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, en la propuesta al órgano de gobierno del estatuto orgánico y las medidas necesarias para su funcionamiento, así como en el nombramiento y remoción de los servidores públicos del Archivo Local.⁵⁰

"...

"Ahora bien, para responder al argumento específico del accionante, es importante señalar que el que la LAEC omita exigir como requisito de elegibilidad 'no ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno' no se traduce en una permisión para los integrantes de este órgano para nombrar a un servidor público con el que presentan lazos de parentesco o afinidad. Existen otras disposiciones directamente aplicables a todos los servidores públicos, entre ellos, los que integran el Órgano de Gobierno, respecto

⁴⁹ Conviene precisar que en este punto no resulta aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2017, antes referida. En aquella ocasión, es cierto que se declaró inválido el artículo 34 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, entre otras razones, por prever requisitos distintos a los establecidos en la ley general en la materia, para ser nombrado integrante del Comité de Participación Ciudadana. Sin embargo, lo anterior atendió a que, en ese aspecto, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción estableció enfáticamente que los ciudadanos integrantes de ese Comité tendrían que reunir "los mismos requisitos" que los establecidos para el puesto de secretario técnico, en su artículo 16. Además, en la legislación analizada se generaba una distinción entre integrantes de carácter técnico y honorífico, no prevista por la ley general, para el Comité de Participación Ciudadana. Véanse las páginas 36 y siguientes de la sentencia.

⁵⁰ Véanse los artículos 112 de la LGA y 81 de la LAEC. También debe tomarse en cuenta que el artículo 80 de la LAEC no exime al director general de cumplir con todas las obligaciones de la LGRA encaminadas a evitar los conflictos de interés que podrían impactar en el ejercicio íntegro y eficaz de su cargo.



del grado de parentesco permitido para realizar un nombramiento, como el de director general.

"Bajo esta línea, debe atenderse directamente a lo dispuesto por la LGRA, que prevé que todos los servidores públicos, de cualquier orden de gobierno, deberán observar en su actuación ciertos principios y directrices. En lo que interesa, la fracción XII del artículo 7 señala expresamente que deberán 'abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado.' ..."⁵¹

131. De lo visto se advierte que la equivalencia a que hace referencia el artículo 71, último párrafo, de la Ley General de Archivos **debe entenderse desde un punto de vista funcional u operativo a nivel sistema**, pues lo que pretende es garantizar que el sistema local cumpla con las funciones y finalidades previstas en la ley general, permitiendo de esa manera una actuación coordinada efectiva de archivos.

132. En ese sentido, este Tribunal Pleno ha observado que del artículo 111 de la Ley General de Archivos no se extrae un mandato para que el legislador forzosamente reitere o desarrolle ese contenido en la ley local, máxime que el establecimiento de estos requisitos es un aspecto ya previsto por la ley general y cuya concretización resulta de carácter administrativo; además, tales exigencias pueden quedar previstas, por ejemplo, en el reglamento interno del Archivo Local.⁵²

⁵¹ LGRA

"**Artículo 7.** Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las siguientes directrices: ...

"**XII.** Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado."

⁵² Criterio similar fue sustentado por este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno.



133. Criterio similar sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, respecto de los requisitos establecidos en la Ley General de Archivos para ser titular del área coordinadora de archivos, así como para ocupar el cargo de director general del Archivo, donde se reconoció la validez del artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.⁵³

134. Atento a lo expuesto, en el caso, el requisito de elegibilidad establecido por el legislador guerrerense para ser director general del Archivo General del Estado, contenido en el **artículo 106, fracción V**, de la ley local impugnada resulta **válido**, pues si bien los lazos de parentesco a que se refiere la norma están referidos a los integrantes del Consejo Estatal, cierto es también que, como ha sustentado este Pleno, **existen otras disposiciones directamente aplicables a todos los servidores públicos**, respecto del grado de parentesco permitido para realizar un nombramiento, como es el de director general. En efecto, **la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que todos los servidores públicos, de cualquier orden de gobierno, deberán observar en su actuación ciertos principios y directrices**. En lo que interesa, la **fracción XII** del artículo 7 señala expresamente que deberán: "abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado ...".⁵⁴

⁵³ Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones diferentes, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 12, consistente en reconocer la validez del artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

⁵⁴ **LGRA**

"Artículo 7. Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las siguientes directrices: ...



135. Por tanto, debe reconocerse la **validez** del **artículo 106, fracción V**, de la ley local impugnada.

136. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose del párrafo 132, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de los párrafos 132 y 133, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VI.4.3. Atribuciones del director del Archivo General del Estado (artículo 107, fracciones II, III y IV, de la ley local impugnada).

137. Este Tribunal Pleno advierte que **las atribuciones que el legislador guerrerense otorgó al director general**, en el **artículo 107, fracciones II, III y IV, no resultan equivalentes** con las previstas en el diverso 112, fracciones II, III y IV, de la Ley General de Archivos, en lo relativo a las propuestas de medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General, así como la relativa al proyecto de Estatuto Orgánico, tal como lo alega el **INAI**.

Ley General de Archivos	Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios
<p>"Artículo 112. El director general, además de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes facultades:</p> <p>"I. Supervisar que la actividad del Archivo General cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;</p>	<p>"Artículo 107. El director general, tendrá las facultades siguientes:</p> <p>"I. Supervisar que la actividad del Archivo General del Estado cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;</p>

"XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado."



"II. Proponer al **Órgano de Gobierno** las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General;

"III. Proponer al **Órgano de Gobierno** el proyecto de **Estatuto Orgánico**;

"IV. Nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General, cuyo nombramiento no corresponda **al Órgano de Gobierno**; y,

"V. Las demás previstas en esta ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

"II. Proponer al **Consejo Estatal** las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado;

"III. Proponer al **Consejo Estatal** el proyecto del **reglamento interior del órgano administrativo desconcentrado**;

"IV. Nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General, cuyo nombramiento no corresponda **a los titulares de la Secretaría General de Gobierno y del Poder Ejecutivo**; y,

"V. Las demás previstas en esta ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

138. En efecto, tales facultades, en términos del ordenamiento marco, están referidas al **Órgano de Gobierno del Archivo General**, en tanto que el legislador local las refirió al **Consejo Estatal**, o incluso, **a los titulares de la Secretaría General de Gobierno y del Poder Ejecutivo**, lo cual **rompe con la equivalencia funcional del Sistema Local de Archivos frente a su homólogo Nacional**.

139. Ello es así, pues **la autonomía que debe caracterizar al Archivo General incide en su operación interna, lo cual es una atribución de su Órgano de Gobierno, al ser el encargado de su administración**, siendo con ello, propio de sus facultades, el aprobar las medidas necesarias a su funcionamiento, su Estatuto Orgánico, e incluso los lineamientos para el funcionamiento del Consejo o Comité Técnico respectivo, así como lo relativo al nombramiento y remoción de funcionarios, cuyo nombramiento no corresponda, en este caso, al director general.

140. No escapa a esta conclusión que, atento al artículo 71 de la ley general de la materia, las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un **Consejo Local**, como **órgano de coordinación**; y que deberán prever la creación de un archivo general como la **entidad especializada en materia de archivos**, cuyo titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente, **encargada del cumplimiento de las atribuciones de dicho Consejo**.



141. De ello se deriva que el Archivo General, tanto Nacional como el de cada una de las entidades federativas, constituyen órganos ejecutores de las determinaciones tanto del Consejo Nacional como de los respectivos locales; sin embargo, **ello no llega a justificar la incidencia funcional y operativa del Archivo Local por parte del Consejo Estatal, atento a la autonomía técnica y de gestión de dicha entidad especializada archivística para el cumplimiento de sus atribuciones, objetos y fines.**

142. En esos términos, como se explicó, la sustitución del Órgano de Gobierno por el Consejo Estatal, en la operación administrativa del Archivo General, **incide en la autonomía de dicha entidad especializada para dirigir su propio funcionamiento,** de donde deriva la **invalidez del artículo 107, en sus fracciones II, III y IV, de la ley local impugnada,** resultando aplicable las previsiones de la ley general en su artículo 112, fracciones II, III y IV, tanto el legislador local ajuste su legislación conforme a los mandatos de equivalencia de ese ordenamiento marco.

143. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose del párrafo 141, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

VI.4.4. Regulación del Órgano de Vigilancia del Archivo General del Estado (artículo 108 de la ley local impugnada).

144. El **Órgano de Vigilancia del Archivo General de la Nación** se encuentra regulado por el artículo 113 de la citada ley general, al disponer que: "El Archivo General contará con un comisario público y con una unidad encargada del control y vigilancia, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento; y ejercerá las facultades previstas en estos ordenamientos y los demás que le resulten aplicables."



145. Al respecto, el artículo 108 de la ley local impugnada determina que: "El Archivo General del Estado, será vigilado por órgano interno de control de la Secretaría General de Gobierno, que será designado y removido por el secretario de Contraloría y Transparencia Gubernamental y tendrá las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero y demás disposiciones legales aplicables."

146. **Lo anterior no cumple con los mandatos de equivalencia que exige el artículo 71 de la ley general**, pues el legislador local, atento a la autonomía que caracteriza al Archivo General, en la regulación de su **Órgano de Vigilancia** debió prever un funcionario y unidad independiente, a nivel interno u orgánico, encargados de su control y vigilancia, **no dependientes del Ejecutivo Local**.

147. En esos términos, el **artículo 108** de la ley local impugnada resulta **inválido, al no contar el Archivo General Local con un Órgano de Vigilancia funcionalmente equivalente al previsto para su homólogo nacional**.

148. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. Los señores Ministros Laynez Potisek y Aguilar Morales votaron por la invalidez únicamente de su porción normativa "de la Secretaría General de Gobierno". La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

VI.4.5. Omisión de prever la facultad del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado para emitir lineamientos conforme a los cuales operará el Comité Técnico y Científico Archivístico (artículo 109 de la ley local impugnada).

149. El artículo 114 de la Ley General de Archivos⁵⁵ regula al **Consejo Técnico y Científico Archivístico**, que tiene como función **asesorar al Archivo**

⁵⁵ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.



General en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

150. Dicho órgano estará formado por **trece integrantes designados por el Consejo Nacional de Archivos** a convocatoria pública del propio Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados.

151. Asimismo, **operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional**, los cuales, en términos del artículo 109, fracción II,⁵⁶ de ese ordenamiento marco, son **emitidos por el Órgano de Gobierno**, y sus integrantes no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación.

152. Como se observa, el **Consejo Técnico y Científico Archivístico, es un órgano dependiente del Archivo General de la Nación**, organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión; el cual, además, **cuenta con un representante, como integrante permanente, dentro del Consejo Nacional de Archivos.**

153. Ello es así, con independencia de la participación de su presidente, quien es el titular del Archivo General de la Nación, acorde con la fracción XIII del artículo 65 de ese mismo ordenamiento marco.

154. Al respecto, la propuesta de la Ministra ponente consistió en declarar la invalidez del artículo 109 de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios.

"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional."

⁵⁶ **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 109.** El **Órgano de Gobierno** es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General que, además de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias, tendrá las siguientes atribuciones: ...

"II. Emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico."



155. No obstante, se expresaron cuatro votos a favor de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y de los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron por la invalidez únicamente de la porción normativa "***Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Estatal***" del párrafo segundo del precepto reclamado.

156. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento de 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.

157. Ahora bien, de todo lo expuesto en este **apartado VI.4** se desprende que, atendiendo al mandato de equivalencia previsto en la ley general, **en los Sistemas Locales de Archivos debe preverse la existencia de un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos**, la cual deberá contar con una naturaleza de organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, y **con una estructura orgánica y funcional equivalente al Archivo General de la Nación**, el cual cuenta con un **Órgano de Gobierno**; una **Dirección General**; un **Órgano de Vigilancia**; un **Consejo Técnico**, así como las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su estatuto orgánico, manual de organización o reglamento respectivo.

158. Ello, pues el mandato de equivalencia a nivel funcional de los Sistemas Locales de Archivos, que exige el artículo 71 de la ley general, **sustenta su viabilidad y operación, a fin de dar cumplimiento a los objetivos y principios constitucionales que lo rigen.**

159. Así, a la luz del mandato de equivalencia de integración, atribuciones y funcionamiento previsto en el artículo 71, último párrafo, de la ley general de



la materia,⁵⁷ con respecto de aquella que ese ordenamiento otorga al Sistema Nacional, lo procedente es, por un lado, declarar la **invalidez** de los **artículos 105, 107, fracciones II, III y IV y 108**; y por otro, reconocer la **validez** del artículo **106, fracción V**, todos de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, publicada en la edición No. 59 del Periódico Oficial de la entidad federativa, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

VI.5. Integración del Consejo Estatal de Archivos y facultad de su presidente para fungir como secretario técnico de ese órgano colegiado.

160. En su cuarto concepto de invalidez, el INAI sostiene que el **artículo 65, fracciones VIII y IX**, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios es violatorio de los diversos 65, 70, 71 y 72 de la Ley General de Archivos, al establecer una **integración del Consejo local de Archivos distinta a la prevista en la referida ley general.**

161. Explica que el **artículo 65** de la ley local establece la estructura organizacional del Consejo Local de Archivos, la cual no se encuentra en armonía en cuanto a su integración, atribuciones y funcionamiento, con lo establecido en la Ley General de Archivos.

162. Aduce que el legislador local incluyó, en la **fracción VIII** del artículo 65 impugnado, **al titular de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado**, lo cual no encuentra equivalencia con su conformación en el ámbito

⁵⁷ **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la **integración, atribuciones y funcionamiento** de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



nacional, mientras que en la **fracción IX** se incluye al **presidente de cada Consejo Municipal**, tratando de equiparar a lo previsto en la misma fracción y numeral de la Ley General de Archivos. Al respecto, precisa que la figura de los Consejos Municipales no tiene sustento ni en la ley general, ni en la ley local que se impugna, ya que tal figura no existe y, por ende, no se encuentra regulada, razón por la cual resulta a todas luces inconstitucional.

163. En relación con este tema, en la última parte de su segundo concepto de invalidez, el INAI alega que el Congreso de Guerrero indebidamente previó al **titular del Archivo General del Estado como secretario técnico del Consejo Estatal** en el **artículo 104, fracción I**,⁵⁸ de la ley impugnada, lo cual no resulta equivalente a lo que la ley general hace de su homólogo a nivel nacional, al señalar que **el titular del Archivo General del Estado debe fungir como secretario técnico y no como presidente del Consejo Estatal de Archivos**, tal como lo regula el artículo 66 de la ley general que rige a la materia, de acuerdo al cual, el Consejo Nacional contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por el presidente del Consejo, por el que resulta claro que el secretario técnico es una persona diversa al titular del Archivo General.

164. Asimismo, explica que la ley impugnada es contradictoria, ya que la fracción I del artículo 104 impugnado, prevé que el titular del Archivo General del Estado funge como "secretario técnico del Consejo Estatal"; en tanto el artículo 65, fracción I, establece que el Consejo Estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado, entre otros, por el titular del Archivo General del Estado de Guerrero, quien lo presidirá; por otra parte, dicho precepto señala que el Consejo Estatal contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por el presidente del Consejo; dicha disposición se reitera en el artículo 68 de la ley local.

165. En ese sentido, sostiene que la fracción I del artículo 104 impugnado, resulta confusa y contradictoria a la Ley General de Archivos y diversas

⁵⁸ **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios.**

"Artículo 104. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado, tiene las atribuciones siguientes:

"I. Fungir, mediante su titular, como secretario técnico del Consejo Estatal."



disposiciones de la propia legislación que impugna, ya que el titular del Archivo General del Estado no podría ser presidente y secretario técnico del Consejo Estatal de Archivos al mismo tiempo.

166. Los argumentos formulados resultan en una parte **infundados** y, en otra, **fundados**.

167. Para efectos de este análisis, resulta conveniente transcribir los artículos 65 y 66 de la Ley General de Archivos, frente a los preceptos a que alude el INAI, **artículos 65, 68 y 104, fracción I**, de la ley local impugnada, lo que se realiza a través del siguiente cuadro comparativo:

Ley General de Archivos	Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios
<p><u>"Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:</u></p> <p><u>"I. El titular del Archivo General, quien lo presidirá;</u></p> <p>"II. El titular de la Secretaría de Gobernación;</p> <p>"III. El titular de la Secretaría de la Función Pública;</p> <p>"IV. Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;</p> <p>"V. Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;</p> <p>"VI. Un representante del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>"VII. Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;</p>	<p><u>"Artículo 65. El Consejo Estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado por:</u></p> <p><u>"I. El titular del Archivo General del Estado de Guerrero, quien lo presidirá. El titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente;</u></p> <p>"II. El titular de la Secretaría de General de Gobierno;</p> <p>"III. El titular de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental;</p> <p>"IV. Un representante del Congreso de Guerrero;</p> <p>"V. Un representante del Poder Judicial del Estado;</p> <p>"VI. Un comisionado del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero;</p>



"VIII. Un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

"IX. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;

"X. El titular del Banco de México;

"XI. El presidente de cada uno de los consejos locales;

"XII. Un representante de los archivos privados, y

"XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

"Los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII de este artículo serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a que pertenecen.

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados.

"VII. El titular de la Auditoría Superior del Estado;

"VIII. El titular de la Secretaría de Finanzas y Administración;

"IX. El presidente de cada uno de los consejos municipales;

"X. Un representante de los archivos privados, y

"XI. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

"Los representantes referidos en las fracciones IV, V y VI de este artículo serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a que pertenecen.

"La designación del representante de los archivos privados referidos en la fracción X de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Estatal, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: ~~que forme parte del Registro Estatal,~~⁵⁹ una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados.

"El Consejo Local contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por el presidente del Consejo.

⁵⁹ Porción invalidada en términos del considerando octavo, donde se declaró la invalidez del 65, párrafo tercero, en su porción normativa: **"que forme parte del Registro Estatal"** de la ley local impugnada en este asunto.



"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Nacional, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"Serán invitados permanentes del Consejo Nacional con voz pero sin voto, los órganos a los que la Constitución Federal reconoce autonomía, distintos a los referidos en las fracciones VII, VIII y IX del presente artículo, quienes designarán un representante.

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Nacional, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular. En el caso de los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII las suplencias deberán ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna.

"Los miembros del Consejo Nacional no recibirán remuneración alguna por su participación."

"Artículo 66. El Consejo Nacional sesionará de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se verificarán dos veces al año y serán convocadas por su presidente, a través del secretario técnico.

"Las convocatorias a las sesiones ordinarias se efectuarán con quince días hábiles de anticipación, a través de los medios que resulten idóneos, incluyendo los electrónicos; y contendrán, cuando menos, el lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión, el orden del día y, en su caso, los documentos que serán analizados.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Estatal, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"Serán invitados permanentes del Consejo Estatal, con voz pero sin voto, los órganos a los que la Constitución Estatal reconoce autonomía, distintos al referido en la fracción VI del presente artículo, quienes designarán un representante.

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Estatal, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular.

"En el caso de los representantes referidos en las fracciones IV, V y VII las suplencias deberán ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna.

"Los miembros del Consejo Local no recibirán remuneración alguna por su participación."

"Artículo 68. El Consejo Estatal sesionará de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se verificarán dos veces al año y serán convocadas por su presidente, a través del secretario técnico.

"Las convocatorias para las sesiones ordinarias se efectuarán con quince días hábiles de anticipación, a través de los medios que resulten idóneos, incluyendo los electrónicos; y contendrán, cuando menos, el lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión, el orden del día y, en su caso, los documentos que serán analizados.



"En primera convocatoria, habrá quórum para que sesione el Consejo Nacional cuando estén presentes, cuando menos, la mayoría de los miembros del Consejo Nacional incluyendo a su presidente o a la persona que éste designe como su suplente.

"En segunda convocatoria, habrá quórum para que sesione el Consejo Nacional, con los miembros que se encuentren presentes, así como su presidente o la persona que éste designe como su suplente.

"El Consejo Nacional tomará acuerdos por mayoría simple de votos de sus miembros presentes en la sesión. En caso de empate, el presidente tendrá el voto de calidad. En los proyectos normativos, los miembros del Consejo Nacional deberán asentar en el acta correspondiente las razones del sentido de su voto, en caso de que sea en contra.

"Las sesiones extraordinarias del Consejo Nacional podrán convocarse en un plazo mínimo de veinticuatro horas por el presidente, a través del secretario técnico o mediante solicitud que a éste formule por lo menos el treinta por ciento de los miembros, cuando estimen que existe un asunto de relevancia para ello.

"Las sesiones del Consejo Nacional deberán constar en actas suscritas por los miembros que participaron en ellas. Dichas actas serán públicas a través de internet, en apego a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información. El secretario técnico es responsable de la elaboración de las actas, la obtención de las firmas correspondientes, así como su custodia y publicación.

"Para que sesione el Consejo Estatal, habrá quórum cuando estén presentes, la mayoría de los miembros incluyendo a su presidente o a la persona que éste designe como su suplente.

"El Consejo Estatal tomará acuerdos por mayoría simple de votos de sus miembros presentes en la sesión. En caso de empate, el presidente tendrá el voto de calidad.

"En los proyectos normativos, los miembros del Consejo Estatal deberán asentar en el acta correspondiente las razones del sentido de su voto, en caso de que sea en contra.

"Las sesiones extraordinarias del Consejo Estatal podrán convocarse en un plazo mínimo de veinticuatro horas por el presidente, a través del secretario técnico o mediante solicitud que a éste formule por lo menos el treinta por ciento de los miembros, cuando estimen que existe un asunto de relevancia para ello.

"Las sesiones del Consejo Estatal deberán constar en actas suscritas por los miembros que participaron en ellas. Dichas actas serán públicas a través de internet, en apego a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.

"El Consejo Estatal contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por su presidente.

"El secretario técnico es responsable de la elaboración de las actas, la obtención de las firmas correspondientes, así como su custodia y publicación."



"Las sesiones del Consejo Nacional deberán constar en actas suscritas por los miembros que participaron en ellas. Dichas actas serán públicas a través de internet, en apego a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información. El secretario técnico es responsable de la elaboración de las actas, la obtención de las firmas correspondientes, así como su custodia y publicación.

"El Consejo Nacional contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por el presidente del Consejo."

"Artículo 104. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado, tiene las atribuciones siguientes:
I. Fungir, mediante su titular, como secretario técnico del Consejo Estatal."

168. De lo anterior se observa que, en los órganos que integran el Consejo de Archivos del Estado de Guerrero, la mayoría de ellos cumplen con el mandato de equivalencia de integración previsto en el artículo 71, último párrafo, de la ley general de la materia,⁶⁰ con respecto de aquella que ese ordenamiento otorga al Sistema Nacional. No obstante, de manera destacada se advierte:

- De manera homóloga a la legislación general, la ley local impugnada prevé que el titular del Archivo General del Estado fungirá como presidente del

⁶⁰ **Ley General de Archivos.**

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la **integración**, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



Consejo Estatal (fracción I del artículo 65), quien contará con la facultad de nombrar y remover a su secretario técnico (artículos 65, cuarto párrafo y 68, penúltimo párrafo).

- No obstante, el legislador local previó, además, que el titular del Archivo General del Estado de Guerrero funja como secretario técnico del Consejo Estatal (artículo 104, fracción I).

- Finalmente, el legislador guerrerense integró dentro del Consejo Estatal al titular de la Secretaría de Finanzas y Administración, así como al presidente de cada uno de los consejos municipales (fracciones VIII y IX del artículo 65).

169. Ahora bien, al resolver⁶¹ la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno analizó el tema relativo a la **equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local**, en los términos siguientes:

"Tema 3. Equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local

"Como se señaló previamente, uno de los objetivos de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce fue establecer bases y principios para la armonización de la materia de archivos a nivel nacional, facultando al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia, que estableciera la estandarización de las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el Sistema Nacional a través de un esquema de colaboración y coordinación.⁶²

⁶¹ Por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local", consistente en determinar que la Ley General de Archivos no niega la libertad configurativa de las entidades para regular sus sistemas locales. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

⁶² Al respecto, véase la "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



"Bajo esta línea, se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 constitucional, previendo la facultad del Congreso de la Unión para⁶³ expedir la ley general que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determinara las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

"La motivación de la Ley General de Archivos, en cumplimiento al mandato constitucional, fue establecer una normatividad homogénea para la organización y administración de los archivos en los ámbitos federal, local y municipal, aunque respetando la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal.⁶⁴

"En este sentido, resulta de especial importancia, como parámetro de regularidad, lo previsto en el artículo 71 de dicha ley general, el cual se encuentra en el capítulo III del título cuarto 'Del Sistema Nacional de Archivos' donde se establecieron las provisiones específicas para los Sistemas Locales.

"Al respecto, dicho artículo prevé ciertos puntos claros y obligatorios para las entidades, como son que deberán:⁶⁵

Mexicanos", presentada por la senadora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), Cámara de Senadores, Diario de los Debates, cuatro de octubre de dos mil doce, página 6.

⁶³ Cabe aclarar que la única modificación a dicha fracción se dio el veintinueve de enero de dos mil dieciséis con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, de tal forma que pasó de decir "en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal" a "de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México".

⁶⁴ Al respecto, véase la "Iniciativa de las senadoras Cristina Díaz Salazar y Laura Angélica Rojas Hernández y del senador Héctor Larios Córdova, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos", Cámara de Senadores, gaceta No. 52, tomo I, diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, página 151.

⁶⁵ **"Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



- "• Regular el Sistema Local en sus leyes.
- "• Establecer como órgano de coordinación a un Consejo Local.
- "• Crear un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular deberá tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
- "• Prever los términos para la participación de los Municipios o alcaldías en los Consejos Locales.
- "• Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo del archivo general o la entidad especializada en materia de archivos correspondiente.
- "• Desarrollar en las leyes de las entidades federativas la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que la ley general establece para el Sistema Nacional.

"De lo anterior, se aprecia que la Ley General de Archivos no niega la libertad de configuración de las entidades al regular sus Sistemas Locales de Archivos, sino que únicamente la condiciona a cumplir con lo previsto por el artículo 71 y, particularmente, la limita a que la integración, atribuciones y funcionamiento del sistema se prevea en términos equivalentes.

"Esto es, ni la Constitución Federal, ni la ley general, ordenaron a las entidades para que legislaran los Sistemas Locales en términos idénticos o como una réplica del Sistema Nacional, sino sólo que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.

"En este sentido, respecto de los alcances del término 'equivalente', este Alto Tribunal considera que el criterio más respetuoso del marco competencial ya descrito es uno funcional. Es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr



una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.⁶⁶

"Por tanto, la equivalencia ordenada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ser entendida como un deber de identidad, pues se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.

"Sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal y su posterior desarrollo legal llevan a este Tribunal a identificar, en cada caso concreto, si las diferencias en la regulación son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema."⁶⁷

170. De lo anterior se desprende que, si bien el mandato previsto en el último párrafo del artículo 71 de la Ley General de Archivos **no ordena a las entidades federativas establecer exactamente la misma integración, atribuciones y funcionamiento que los establecidos para el Sistema Nacional de Archivos**, también lo es que los Sistemas Locales respectivos deben ser ***equivalentes***, lo cual debe entenderse desde el punto de vista de las funciones

⁶⁶ Sirve como apoyo a lo anterior, por analogía, lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 119/2017, resuelta en sesión de catorce de enero de dos mil veinte, 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, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En el asunto se determinó declarar la invalidez de los artículos 16 y 17 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, los cuales preveían la integración del Comité de Participación Ciudadana Local. Esta invalidez se hizo depender, entre otras razones, de la violación de la obligación de las entidades federativas, prevista en el artículo 36, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de desarrollar la integración y atribuciones de los Sistema Locales de forma equivalente a como la ley general regula el Sistema Nacional Anticorrupción. En el asunto se clarificó que la obligación de equivalencia no podía entenderse como una obligación de regulación idéntica, es decir, 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."** La declaratoria de invalidez derivó principalmente del hecho de que la ley local, a diferencia de la ley general, dividió en dos grupos a los miembros del Comité, dándoles a unos el carácter de técnicos y a otros de honoríficos sin derecho a remuneración, y les exigió requisitos distintos, lo que incidía en la efectiva implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁶⁷ En estos términos se pronunció el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2019, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, fallada en sesión celebrada el tres de mayo de dos mil veintiuno.



operativas, de implementación, enlace y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, con respecto de las facultades mayormente normativas que corresponden al Sistema Nacional, así como su estructura organizacional.

171. Por otra parte, debe destacarse que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno, con motivo del análisis del artículo 73 de la Ley de Archivos del Estado de Colima, este Pleno estableció que **el solo hecho de que la integración del Órgano de Gobierno del Archivo General local sea diferente a la del Órgano de Gobierno del Archivo General de la Nación es insuficiente para considerar a la primera como inconstitucional**, pues el marco constitucional y legal que rige la materia parte del **reconocimiento de libertad de configuración de las entidades federativas para regular sus Sistemas de Archivos locales**. En efecto, en dicho fallo se razonó:

"El solo hecho de que la integración del Órgano de Gobierno del Archivo General local sea diferente a la del Órgano de Gobierno del Archivo General de la Nación es insuficiente para considerar a la primera como inconstitucional. Como se explicó anteriormente en esta resolución, la Constitución Federal y la LGA no exigen a las entidades federativas una regulación idéntica del Sistema Local de Archivos en comparación con el Sistema Nacional. La Constitución y la LGA parten del reconocimiento de una libertad de configuración de las entidades federativas para regular su Sistema Local de Archivos. Sin embargo, esta libertad se sujeta a ciertas bases para garantizar el funcionamiento, la organización y la administración homogénea de los archivos de los distintos órdenes de gobierno, permitiendo así la consecución coordinada de los fines asociados a la materia.

"Dentro de las bases previstas en la LGA que condicionan la libertad de configuración de las entidades federativas, destaca la prevista en el último párrafo de su artículo 71, consistente en el deber de las entidades federativas de regular la integración, funcionamiento y atribuciones del Sistema Local de Archivos de una forma equivalente a las del Sistema Nacional. Como se mencionó anteriormente, la equivalencia debe entenderse desde un punto de vista funcional y a nivel sistémico. Lo que exige es que las diferencias en la regulación de la integración, funcionamiento y atribuciones de los órganos no modifiquen



sustancialmente o impidan el cumplimiento de las funciones generales que les corresponde cumplir dentro del Sistema Local, de manera que la falta de equivalencia imposibilite, distorsione o entorpezca la coordinación en el Sistema Nacional de Archivos y el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivos en general."⁶⁸

172. A la luz de estos precedentes y, como ha resaltado este Pleno, el proceso legislativo que concluyó con la expedición de la Ley General de Archivos llevó, entre otras cuestiones, a contemplar la creación de Sistemas Locales de Archivos, con representación en el Sistema Nacional. No obstante, la ley general únicamente establecería los elementos mínimos que las entidades debían considerar al legislar en el ámbito de su competencia, con la finalidad de permitir la participación de Municipios o alcaldías en las actividades correspondientes.⁶⁹

173. En efecto, la Ley General de Archivos establece en sus artículos 70 a 73⁷⁰ las normas aplicables específicamente a los Sistemas Locales de Archivos,

⁶⁸ Párrafos 140 y 141, contenidos a fojas 62 y 63 de la sentencia dictada en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno.

⁶⁹ Al respecto, véase el "Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos", Cámara de Diputados, gaceta No. 5013-VIII, veintiséis de abril de dos mil dieciocho, página 24.

⁷⁰ **Ley General de Archivos.**

"Capítulo III De los Sistemas Locales de Archivos

"Artículo 70. Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

"Artículo 72. Los Consejos Locales adoptarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las determinaciones del Consejo Nacional, dentro de los plazos que éste establezca.



en lo que interesa para este punto, existen tres elementos relevantes para la conformación del Consejo Estatal regulados en el numeral 71 del citado ordenamiento marco:

- Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales, debiendo contar con un Consejo Local, como órgano de coordinación.
- En los Consejos Locales participarán los Municipios en los términos de la legislación de cada entidad federativa.
- Las leyes estatales desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales en forma equivalente a las que la ley general otorga al sistema nacional.

174. Este Alto Tribunal considera que la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios** cumple con los primeros dos elementos mencionados. En primer lugar, establece que el Consejo Estatal de Archivos es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, encargado de armonizar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Sistema Nacional de Archivos.⁷¹

"Los Consejos Locales, con base en las determinaciones que emita el Consejo Nacional, publicarán en las gacetas o Periódicos Oficiales de las entidades federativas, las disposiciones que sean necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en la ley."

Artículo 73. Los Consejos Locales tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional;

"II. Aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales;

"III. Aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva;

"IV. En el marco del Consejo Nacional, los Consejos Locales podrán proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados, para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de sus archivos;

"V. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los Municipios o de las alcaldías, según corresponda;

"VI. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el Consejo Nacional;

"VII. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos; y,

"VIII. Las demás establecidas en esta ley."

⁷¹ **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**



175. Respecto del segundo elemento, cabe aclarar que, si bien la Ley General de Archivos requiere la participación de los Municipios en los Consejos Locales, lo cierto es que, como se destacó, **explícitamente deja en libertad a las entidades para que dicha participación se dé en los términos que la legislación local establezca**. Siendo así, la ley impugnada prevé, en la integración del Consejo Local, al "**presidente de cada uno de los Consejos Municipales**", acorde con la fracción IX del artículo 65 impugnado, lo cual resulta suficiente para satisfacer el mandato de la Ley General de Archivos.

176. Como último elemento, el Sistema Estatal debe contar con una integración equivalente a la del Sistema Nacional. En el caso, el legislador guerrerense integró dentro del Consejo Estatal, en términos de la fracción VIII del artículo 65 en comento, al **titular de la Secretaría de Finanzas y Administración**.

"Artículo 65. El Consejo Estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado por: ..."

"Artículo 66. El Consejo Estatal tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Formular recomendaciones a los sujetos obligados para aplicar la Ley en sus respectivos ámbitos de competencia de acuerdo con las disposiciones que emita el Consejo Nacional;

"II. Aprobar acciones de difusión, divulgación y promoción sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial, del valor de los datos abiertos de los documentos de archivo electrónico y como parte de la memoria colectiva, de acuerdo con las disposiciones que emita el Consejo Nacional;

"III. Promover entre los tres órdenes de gobierno, estrategias de difusión y divulgación del trabajo archivístico y del patrimonio documental;

"IV. Proponer, en el marco del Consejo Nacional, las disposiciones que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados de administración de archivos y gestión documental, que contribuyan a la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados del ámbito local;

"V. Aprobar el reglamento de la organización y funcionamiento del Consejo Estatal;

"VI. Promover al interior del Estado y de los Municipios, estrategias de difusión y divulgación del trabajo archivístico, del patrimonio documental y patrimonio documental de la Nación de acuerdo con las disposiciones que emita el Consejo Nacional;

"VII. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Estatal;

"VIII. Aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos estatales;

"IX. Aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva;

"X. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los Municipios;

"XI. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el Consejo Nacional;

"XII. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos; y,

"XIII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones aplicables."



177. Al respecto, se debe recordar que, de acuerdo con el diseño implementado por el Constituyente Permanente y el Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno debe partir del reconocimiento de la libertad de configuración de las entidades federativas para regular su Sistema Local de Archivos y **determinar, en cada supuesto específico, si las diferencias en la regulación de la integración, funcionamiento y atribuciones de los Sistemas locales, modifican sustancialmente o impiden el cumplimiento de las funciones que les corresponde desempeñar dentro del sistema local**, imposibilitando, distorsionando o entorpeciendo la coordinación en el Sistema Nacional y el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivos en general.

178. Derivado de ello, en primer lugar, este Tribunal Pleno no advierte, **en abstracto**, que el contemplar dentro del Consejo Estatal al **titular de la Secretaría de Finanzas y Administración Local**, rompa con la equivalencia exigida por la ley general, aun cuando aquella no prevea un integrante similar en la integración del Consejo Nacional, pues como se dijo, **dicha equivalencia no puede traducirse en una obligación de los Estados de regular de manera idéntica sus sistemas locales.**

179. En segundo lugar, si bien es cierto que no se prevé equivalencia alguna para dicho funcionario, lo cierto es que como fue considerado en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, este Tribunal Pleno advierte que la integración de dicho funcionario a nivel local no tiene el potencial de entorpecer, dificultar o imposibilitar el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con el sistema local que se analiza.

180. Ello es así máxime que, como se destacó, en los órganos que integran el Consejo de Archivos del Estado de Guerrero, la mayoría de ellos cumplen con el mandato de equivalencia de integración previsto en el artículo 71, último párrafo, de la ley general de la materia, con respecto de aquella que ese ordenamiento otorga al Sistema Nacional.

181. Atento a ello, no se advierte que la división de funciones de los integrantes del Consejo Estatal de Archivos, con la integración del citado funcio-



nario, imposibilite o dificulte el cumplimiento de la función predominantemente técnica que debe cumplir dicho Consejo dentro del Sistema Estatal de Archivos.

182. Con base en estas consideraciones, en el caso es dable concluir que el legislador local, en este aspecto, no incurre en una violación a la ley general que rige la materia, respecto a la integración del Consejo Estatal de Archivos, al incluir al titular de la Secretaría de Finanzas y Administración, de donde resulta **infundado**, en esta parte, lo alegado por el INAI.

183. Finalmente, este Tribunal Pleno advierte una inconsistencia por parte del Congreso de Guerrero, en lo relativo a la **persona que debe fungir como secretario técnico del Consejo Estatal de Archivos**.

184. Como alega el **INAI**, la fracción I del artículo 65⁷² de la ley local que se analiza cumple con el mandato de equivalencia funcional exigido por el artículo 71 de la Ley General de Archivos, **al prever que el titular del Archivo General del Estado funja como presidente del Consejo Estatal**, quien tiene la facultad de nombrar y remover al secretario técnico dentro de dicho Consejo, en términos del cuarto párrafo del mencionado artículo 65, lo cual es reiterado por el diverso 68, en su penúltimo párrafo.⁷³

185. No obstante, **lo anterior resulta inconsistente** con la facultad prevista en el artículo 104, fracción I,⁷⁴ impugnado, donde se dispone que **corresponde**

⁷² **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**

"**Artículo 65.** El Consejo Estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado por:

"I. El titular del Archivo General del Estado de Guerrero, quien lo presidirá. El titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

" ...

"El Consejo Local contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por el presidente del Consejo."

⁷³ **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**

"**Artículo 68.** El Consejo Estatal sesionará de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se verificarán dos veces al año y serán convocadas por su presidente, a través del secretario técnico. ...

"El Consejo Estatal contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por su presidente. ..."

⁷⁴ **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**



al titular del Archivo General del Estado fungir como secretario técnico del Consejo Estatal.

186. En efecto, dentro de las funciones que la ley general otorga al Archivo General de la Nación, como órgano especializado en materia archivista, se encuentra la relativa a que **su titular funja como presidente del Consejo Nacional de Archivos**, y que, en esa medida, sea ese funcionario quien **nombre y remueva al secretario técnico del referido órgano colegiado**, esto último acorde con el último párrafo de su artículo 66.⁷⁵

187. Como se indicó, el mandato de equivalencia a nivel funcional de los Sistemas Locales de Archivos, que exige el artículo 71 de la ley general, **sustenta su viabilidad y operación, a fin de dar cumplimiento a los objetivos y principios constitucionales que lo rigen.**

188. Bajo esa línea, la existencia de un secretario técnico dentro del Consejo Estatal encuentra sustento, principalmente, en el desahogo de las labores técnicas de dicho cuerpo colegiado, en lo relativo a la responsabilidad en la elaboración de las actas, la obtención de las firmas correspondientes, así como su custodia y publicación, lo cual **responde al apoyo administrativo para las funciones, no solo de su presidente, sino de los demás miembros del propio Consejo**, de donde deriva, en este aspecto, lo **fundado** del argumento del INAI.

189. Atento a estas consideraciones, lo procedente es reconocer la **validez del artículo 65, fracciones VIII y IX**, y declarar la **invalidez del diverso 104**,

"Artículo 104. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado, tiene las atribuciones siguientes:

"I. Fungir, mediante su titular, como secretario técnico del Consejo Estatal."

⁷⁵ **Ley General de Archivos**

"Artículo 66. El Consejo Nacional sesionará de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se verificarán dos veces al año y serán convocadas por su presidente, a través del secretario técnico. ...

"El Consejo Nacional contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por el presidente del Consejo."



fracción I, de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, publicada en la edición No. 59 del Periódico Oficial de la entidad federativa, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

190. Las consideraciones respecto a reconocer la **validez** del **artículo 65, fracción VIII**, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios **son obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con algunas precisiones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de las consideraciones. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra. Por lo que respecta al reconocimiento de **validez** del **artículo 65, fracción IX**, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, **no son obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con algunas precisiones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de las consideraciones. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y presidenta Piña Hernández votaron en contra. Finalmente, respecto a declarar la **invalidéz** del **artículo 104, fracción I**, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, **resultan obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con algunas precisiones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de las consideraciones.

VI.6. Posibilidad de que los particulares impugnen, ante el Poder Judicial del Estado, resoluciones del organismo garante local relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico, que contenga datos personales sensibles.

191. En su tercer concepto de invalidez, el **INAI** impugna el **artículo 39, último párrafo**, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus



Municipios, al alegar que viola el diverso 38 de la Ley General de Archivos, al establecer que las resoluciones del organismo garante local son susceptibles de ser impugnadas ante el Poder Judicial del Estado.

192. Aduce que el precepto impugnado viola la regla general de la materia de acceso a la información, relativa a la inatacabilidad de las resoluciones de los organismos garantes y la única posibilidad de su impugnación ante el Poder Judicial de la Federación, pues el artículo 38 de la ley general establece el procedimiento y requisitos para que los ciudadanos puedan acceder a documentos con valores históricos, que no hayan sido transferidos a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, determinando ciertos requisitos para tal fin.

193. Así, considera que de la ley general derivan dos reglas, una, que los particulares podrán impugnar las determinaciones que emitan los organismos garantes locales para permitir el acceso a un documento con valor histórico que aún no haya sido transferido al archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, ante el Poder Judicial de la Federación; y otra consistente en que, para efectos de estas determinaciones, los organismos garantes locales actuarán de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

194. Por tanto, sostiene que, si el artículo 38 de la ley general es claro en establecer la regla de impugnación que se ha de acatar para este tipo de documentos ante el Poder Judicial de la Federación, no es factible para los Estados contrariarla, pues fue preciso al determinar que, contra las resoluciones de los organismos garantes, en el supuesto en comento, sólo procederá el juicio de amparo.

195. Lo anterior es **fundado**.

196. Para este análisis, resulta conveniente transcribir el artículo 38 de la Ley General de Archivos frente al **artículo 39** de la ley local impugnada, lo que se realiza a continuación:



Ley General de Archivos	Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios
<p>"Artículo 38. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales <u>o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública</u>, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:</p> <p>"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;</p> <p>"II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;</p> <p>"III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial; y,</p> <p>"IV. Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.</p> <p>"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes a que se refiere el presente artículo, <u>ante el Poder Judicial de la Federación.</u>"</p>	<p>"Artículo 39. El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales <u>del Estado, de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado</u>, determinará el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los casos siguientes:</p> <p>"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país <u>o para el ámbito Estatal o Municipal</u>, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;</p> <p>"II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;</p> <p>"III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente a la persona titular de la información confidencial, y</p> <p>"IV. Sea solicitada por un familiar directo de la persona titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.</p> <p>"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones que, <u>en materia de lo previsto por la ley general y esta ley dicte el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y</u></p>



Protección de Datos Personales del Estado, que refiere el presente artículo, **ante el Poder Judicial del Estado.**"

197. Como se advierte de la anterior comparativa, los artículos transcritos, de manera similar, regulan los supuestos excepcionales para permitir el acceso a la información de un documento con valor histórico, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles.

198. Ahora bien, como ha reconocido este Tribunal Pleno, del artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal, se desprende que la expedición de la Ley General de Archivos obedece al mandato conferido al Congreso de la Unión para establecer la **organización y administración homogénea de los archivos en los tres órdenes de Gobierno**, así como para determinar las **bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos**.

199. Así, la concurrencia prevista en materia de archivos no implica que las entidades federativas carezcan de facultades para legislar en la materia, ni que su papel se reduzca a reproducir con fiel exactitud las disposiciones de la Ley General de Archivos, pues de acuerdo con lo previsto en el primer párrafo del artículo cuarto transitorio de la referida Ley marco, los Estados cuentan con atribuciones para armonizar sus respectivos ordenamientos relacionados con la materia archivística, así como adecuarlos a su realidad imperante, **siempre y cuando respeten los principios y bases generales desarrollados en la citada ley general, y ello atienda a su respectivo ámbito de competencia**, permitiendo así que la organización, conservación, disponibilidad, integridad, localización y preservación de los documentos que obren en sus archivos se realice bajo procedimientos y estándares homologados.

200. No obstante, en el caso, destaca que el artículo 68 de la Ley General de Archivos dirige su regulación tanto al **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas**, de manera que dicho precepto constituye un mandato dirigido tanto al Sistema Nacional como a los respectivos Sistemas Locales de Archivos.

201. En ese orden de ideas, el último párrafo del artículo 68 del referido ordenamiento marco, dispone como regla que: "Los particulares podrán impugnar



las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación.", de manera que dicho precepto incluye la posibilidad de que los particulares impugnen exclusivamente ante el Poder Judicial de la Federación las resoluciones tanto del organismo garante nacional como de sus homólogos de las entidades federativas, lo cual este Tribunal Pleno observa que constituye una **base de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.**

202. Lo anterior es así, pues considerar lo contrario generaría una dispersión de criterios en torno los supuestos excepcionales para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles.

203. De esta manera, resulta acertado lo señalado por el INAI, pues el legislador guerrerense **rompe con la homogeneidad** que, a través de la Ley General de Archivos, debe permear a todo el resto de los Sistemas Locales, al prever en el último párrafo del artículo 39 impugnado, la posibilidad de que tales determinaciones o resoluciones puedan ser impugnados ante el Poder Judicial del Estado de Guerrero, cuando **la única posibilidad de impugnación, conforme al ordenamiento marco, lo es ante el Poder Judicial de la Federación,** tanto respecto de las determinaciones o resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como, en su caso, de los organismos garantes de las entidades federativas.

204. Así, teniendo en cuenta que lo ordenado en el artículo 38 de la Ley General de Archivos es directamente obligatorio para los tres órdenes de gobierno, al versar sobre mandatos vinculados con la organización y administración de archivos en su vertiente de acceso y consulta de documentos que obran en sus acervos, y la posibilidad de impugnación de las resoluciones o determinaciones de los organismos garantes, tanto nacional como locales, ante el Poder Judicial de la Federación, se concluye que el **artículo 39, último párrafo,** de la ley local impugnada vulnera el principio de homologación que deriva del ordenamiento marco, en este caso **porque le es indisponible a las entidades federativas establecer la posibilidad de impugnación de tales resoluciones ante el Poder Judicial Local.**

205. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidéz** del **artículo 39, último párrafo,** de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Muni-**



cipios, publicada en la edición No. 59 del Periódico Oficial de la entidad federativa, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

206. Criterio similar sustentó este Tribunal Pleno al resolver⁷⁶ la **acción de inconstitucionalidad 93/2021**, en sesión de veintiocho de abril del dos mil veintidós.

207. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VI.7. Facultad de los organismos autónomos del Estado de Guerrero para emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación.

208. En su quinto concepto de invalidez, el **INAI** impugna el **artículo 87, segundo párrafo**, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, pues considera que es contrario a los diversos 87 y 106, fracción XXI, de la Ley General de Archivos, al regular indebidamente las declaratorias de patrimonio documental de la Nación.

209. Aduce que el artículo 87 de la ley general establece que tales declaratorias son una facultad del Archivo General de la Nación y, en casos excepcionales, por cuestión de competencia, a los organismos que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el propio Archivo General.

210. Bajo esa línea, sostiene que el **artículo 87, segundo párrafo**, de la ley local impugnada, otorga facultades a los organismos autónomos del Estado, en

⁷⁶ **Acción de inconstitucionalidad 93/2021**. Pleno. Resuelta por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, denominado "ACCESO A DOCUMENTO NO TRANSFERIDO", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 38, párrafo último, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 206, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno.



coordinación con el Archivo estatal, para emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación, siendo que esta es una **facultad exclusiva del Archivo General de la Nación**, así como de los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el propio Archivo General, por lo que dicha porción normativa resulta inconstitucional.

211. Atento a lo que se alega, resulta conveniente comparar lo establecido en los artículos 87 y 106, fracción XXI, de la Ley General de Archivos frente a los diversos 87 y 104, fracción XXI (no impugnado), de la ley local que se analiza:

Ley General de Archivos	Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios
<p>"Artículo 87. El Ejecutivo Federal, a través del Archivo General, podrá emitir <u>declaratorias de patrimonio documental de la Nación</u> en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán <u>publicadas en el Diario Oficial de la Federación</u>."</p>	<p>"Artículo 87. El titular del Poder Ejecutivo, a través del Archivo General del Estado, podrá emitir <u>declaratorias de patrimonio documental del Estado</u> en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán <u>publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado</u>."</p>
<p>"Los organismos a los que la <u>Constitución</u> les otorga autonomía, en coordinación con el <u>Archivo General</u>, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en las materias de su competencia y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación."</p>	<p>"Los organismos a los que la <u>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero</u> les otorga autonomía, en coordinación con el <u>Archivo General del Estado</u>, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en las materias de su competencia y deberán publicarse en el <u>Periódico Oficial del Gobierno del Estado</u>."</p>
<p>"Artículo 106. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones: ...</p> <p>"XXI. Realizar la declaratoria de patrimonio documental <u>de la Nación</u>."</p>	<p>"Artículo 104. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado, tiene las atribuciones siguientes: ...</p> <p>"XXI. Realizar la declaratoria de patrimonio documental <u>del Estado</u>."</p>

212. De la anterior comparativa se desprende que los respectivos artículos 87 invocados, tanto de la ley general como de la ley local impugnada, **regulan, en su primer párrafo, la facultad que tiene tanto el Ejecutivo Federal como el Ejecutivo de Guerrero para emitir, a través del respectivo Archivo General,**



declaratorias de patrimonio documental, el primero en el orden nacional, y el segundo, en el orden estatal, las cuales deberán publicarse en el respectivo medio oficial de difusión, sea el Diario Oficial de la Federación, o bien, en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

213. Por otra parte, en el **segundo párrafo** de ambos preceptos, se regula la facultad que tienen los respectivos organismos constitucionales autónomos, sean federales, o bien, locales, para emitir declaratorias de patrimonio documental, donde la ley general se encuentra referida al ámbito nacional; en tanto que **el legislador local incurrió en una deficiencia al no referir dicha normativa a su ámbito de competencia local y reiterar lo establecido en el marco general**, donde resulta **fundado** lo instado por el **INAI**.

214. No obstante, este Tribunal Pleno considera que la única porción que resulta inválida del **segundo párrafo** del **artículo 87** de la ley local que se analiza es la que dice: "**de la nación**".

215. Lo anterior es así, pues en una interpretación sistemática y atendiendo al principio de presunción de validez constitucional de la norma que se analiza, se observa que la regulación establecida por el legislador local en torno a las declaratorias de patrimonio documental, **únicamente se refieren a su ámbito de competencia**, atento, precisamente a lo establecido en la normativa de la ley local impugnada, que rige el título quinto, denominado "**Patrimonio documental del Estado y la cultura archivística**", capítulo I, "**Patrimonio documental del Estado**", cuyas disposiciones, dentro de las cuales se ubica el artículo 87 impugnado, se encuentran destinadas a regular la declaratoria documental en el ámbito de competencia estatal, como se advierte a continuación:

"Título quinto
"Patrimonio documental del Estado
"Y la cultura archivística

"Capítulo I
"Patrimonio documental del Estado

"Artículo 83. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 84 de la ley general, los documentos que se consideren patrimonio documental del Estado, son pro-



riedad estatal, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no están sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio al ser bienes muebles con la categoría de bien patrimonial documental, en los términos de Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Administración de Bienes Muebles e Inmuebles del Estado de Guerrero, Ley de Protección del Patrimonio Cultural y Natural del Estado y los Municipios de Guerrero y demás disposiciones aplicables en la materia."

"Artículo 84. El patrimonio documental del Estado está sujeto a la jurisdicción de los poderes estatales, en los términos prescritos por esta ley y las disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 85. Son parte del patrimonio documental del Estado, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley de Protección del Patrimonio Cultural y Natural del Estado y los Municipios de Guerrero.

"Los Municipios y los organismos a los que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."

"Artículo 86. Todos los documentos de archivo con valor histórico y cultural son bienes muebles y formarán parte del patrimonio documental del Estado."

"Artículo 87. El titular del Poder Ejecutivo, a través del Archivo General del Estado, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

"Los organismos a los que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General del Estado, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en las materias de su competencia y deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."

216. En efecto, del conjunto de normas transcritas se desprende que el único precepto que hace referencia a las declaratorias de patrimonio documental



de la Nación lo es el **segundo párrafo** del **artículo 87** impugnado, de modo que con la invalidez de su porción normativa que dice: "**de la nación**", es posible salvar la constitucionalidad del resto del precepto.

217. Ello, máxime que el segundo párrafo del artículo 85 de la ley que se analiza, dispone que, tanto los Municipios como **los organismos a los que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero les otorga autonomía, "deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental"**.

218. Atendiendo a lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 87, segundo párrafo**, en la porción normativa que dice: "**de la Nación**", de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, publicada en la edición No. 59 del Periódico Oficial de la entidad federativa, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno, de manera que dicho precepto deberá leerse como sigue:

"Artículo 87. ...

"Los organismos a los que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General del Estado, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental en las materias de su competencia y deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."

219. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 213.

VI.8. Facultad del Consejo Estatal de Archivos para emitir lineamientos para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo con las características de cada región en Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes.



220. En su sexto concepto de invalidez el **INAI** combate el artículo **cuarto transitorio** de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, pues dicho precepto otorga una facultad al Consejo Estatal que el artículo cuarto transitorio de la ley general ya establece para el Consejo Nacional, consistente en emitir los lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a setenta mil habitantes, lo cual considera **invade la competencia del Consejo Nacional de Archivos.**

221. Es **fundado** lo alegado.

222. Los artículos cuarto transitorio, tanto de la ley general como de la ley local impugnada disponen lo siguiente:

Ley General de Archivos	Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios
<p>"Cuarto. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley.</p> <p>"El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."</p>	<p>"Cuarto. El Consejo Local emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."</p>

223. Como se aprecia, la Ley General de Archivos, en su cuarto transitorio prevé, en su primer párrafo, una obligación de las Legislaturas Locales para, en un plazo de un año, a partir de su entrada en vigor, armonicen sus ordenamientos relacionados con dicha ley marco.

224. Por su parte, el segundo párrafo del referido precepto transitorio **dispone directamente una facultad para el Consejo Nacional de Archivos,** consistente



en la emisión de lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo con las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a setenta mil habitantes.

225. Este Tribunal Pleno advierte que dicha atribución, a pesar de incluirse en una norma transitoria del ordenamiento marco, **es directamente otorgada por el Congreso de la Unión al Consejo Nacional de Archivos**, atento a lo dispuesto en el artículo 67, fracción IX, relativo a las atribuciones de dicho órgano, que determina: "Las demás que le otorga esta ley y otras disposiciones aplicables."

226. En esos términos, dicha atribución que corresponde al Consejo Nacional, **atento a su carácter de órgano coordinador del sistema**, en términos de lo establecido en el primer párrafo del artículo 65⁷⁷ de la ley general, **constituye una base funcional del Sistema Nacional de Archivos, lo que conlleva su observancia por las demás instancias que lo integran**, tal y como ordena el segundo párrafo del artículo 64 de la propia Ley General de Archivos, que dispone:

"Artículo 64. El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

"El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los Municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México."

⁷⁷ Ley General de Archivos

"Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por: ..."



227. En ese sentido, el artículo **cuarto transitorio** impugnado, **al otorgar una facultad que tiene conferida el Consejo Nacional de Archivos en favor del Consejo Local**, relativa a la emisión de lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a setenta mil habitantes, como lo sostiene el INAI, **actualiza una invasión de competencia en perjuicio de su homólogo nacional**.

228. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo **cuarto transitorio** de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, publicada en la edición No. 59 del Periódico Oficial de la entidad federativa, el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

229. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VI.9. Requisito de tener la calidad de mexicano por nacimiento, para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado.

230. En su primer concepto de invalidez, la **CNDH** impugna el **artículo 106, fracción I**, en la porción normativa "**por nacimiento**", de la ley local que se analiza, al disponer que para ser director general del Archivo General del Estado, se requiere tener la calidad de **mexicano por nacimiento**.

231. Aduce que la Ley Fundamental establece que el Congreso de la Unión es el único ente legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento; por lo que el Congreso de Guerrero se encuentra imposibilitado para exigir dicha calidad para acceder a cualquier cargo público en el orden local, de manera que al emitir la disposición que se impugna, transgredió el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

232. Explica, además, que dicha disposición también contraviene el derecho reconocido en la fracción VI del artículo 35 de la Constitución Federal, que



se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes.

233. Así, sostiene que la porción normativa impugnada resulta inconstitucional por restringir a las personas mexicanas por naturalización la posibilidad de acceder al cargo público de director general del Archivo del Estado de Guerrero, en igualdad de condiciones a las personas connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento y, por tanto, contraviene el principio de igualdad y su correlativa prohibición de discriminación, motivo que refuerza la inconstitucionalidad planteada.

234. El **artículo 106, fracción I**, de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, dispone:

"Artículo 106. El director general, será nombrado por el gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento."

235. Resulta **fundado** el concepto de invalidez que hace valer la **CNDH**.

236. Este Tribunal Pleno ya ha analizado una porción normativa de contenido similar a la impugnada en este asunto, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**,⁷⁸ en sesión de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia

⁷⁸ En relación con el punto resolutivo segundo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.



del Ministro José Fernando Franco González Salas, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, bajo las consideraciones siguientes:

"QUINTO.—Estudio de Fondo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita se declare la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por dos argumentos torales:

"a) La norma impugnada vulnera los derechos consagrados en los numerales 1o., 5o., 30, 32 y 35, fracción V, así como los artículos 1o., 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1, 25, inciso C) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación; y,

"b) El numeral 32 de la Constitución Federal establece que la facultad para determinar los cargos y funciones en los que se puede requerir ser mexicano por nacimiento, le corresponde exclusivamente al legislador federal, sin que cuenten con tal facultad las Legislaturas Locales, dado que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, se pronunció respecto a quién le corresponde dicha facultad, determinando, además, que su ejercicio no es irrestricto, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se traten.

"Ahora bien, por ser una cuestión de estudio preferente, en la presente acción de inconstitucionalidad se habrá de definir, en primer término, si la norma impugnada fue emitida por autoridad competente o no.

"El precepto normativo que se combate es del tenor literal siguiente:

"Artículo 23 Bis B. Para ser consejero jurídico se requerirá: ...



"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; ..."

"Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que, para ser consejero jurídico, esto es, titular de la Consejería Jurídica, considerada ésta como el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa,⁷⁹ se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, situación que la promovente de la acción de inconstitucionalidad estima inconstitucional, en virtud de que el legislador local, en términos de lo previsto en el numeral 32 de la Constitución Federal, no cuenta con facultades para prever como requisito para ocupar dicho cargo el ser mexicano por nacimiento.

"El anterior argumento es esencialmente fundado, porque si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular la materia que nos ocupa; ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

"En efecto, la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso del Estado de Sinaloa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

"A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano y para ello, es dable transcribir los siguientes artículos de la Constitución Federal.

⁷⁹ "Artículo 23 Bis. La Consejería Jurídica será el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado."



"Título I

"...

"Capítulo II

"De los mexicanos

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y,

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.'

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.



"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.'

"Artículo 37. ...

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero. ...'



"De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

"• La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

"• La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

"• La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

"• De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

"• Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

"• Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

"Es necesario precisar que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:



"• La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

"• La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

"• Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

"• Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

"• En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

"• Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

"• Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

"• En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento



de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

"• Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

"Por otra parte en el dictamen de la Cámara Revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:

"• Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

"• En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

"• Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

"• Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo



que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

"• La reforma del artículo 32 resulta fundamental, para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que 'la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad', así como que 'el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad', texto al que se agrega que la misma reserva 'será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión'.

"• El Constituyente considera que las fuerzas armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

"Del análisis de la exposición de motivos, se desprende que la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.



"Lo anterior, porque antes de la reforma constitucional de que se trata, la adquisición de una nacionalidad diversa, se traducían en una pérdida automática de la nacionalidad mexicana, por lo que, a raíz de dicha reforma, el Estado Mexicano permite la figura de la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que el Estado Mexicano se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos.

"Sin embargo, del procedimiento de reforma aludido, se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la 'doble nacionalidad', debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacional, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primera parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservaran en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

"Así fue, precisamente en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización– que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues 'sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países'.

"Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.



"Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y 'una voluntad real de ser mexicanos', sino a garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano 'que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales', los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

"A partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental, aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los Comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28) los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los Magistrados Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Estatales (artículo 116), y los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

"En ese contexto se inserta, precisamente, la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció –como ya se vio–, expresamente, diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.

"Ahora bien, considerando que en relación con dicho mandato constitucional este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; sin embargo, en el presente asunto, la cuestión a dilucidar se constriñe a determinar, únicamente,



si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

"Este Alto Tribunal arriba a la convicción, como se adelantó, de que el que criterio que debe prevalecer –tal como se procederá a evidenciar–, es el relativo a que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

"En efecto, este Tribunal Constitucional en diversos precedentes ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite, como acontece en el caso, en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios [vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional]; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

"Lo anterior obliga traer a contexto el contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación, a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once; el cual, textualmente establece:

"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.'

"Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸⁰ determinó que del artículo 1o. constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1o. constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por

⁸⁰ En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Sala.



cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados.⁸¹

"En ese sentido, se desprende que en el ámbito legislativo, existe una prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretenden extender los derechos implícitos en el principio de igualdad y no discriminación, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; dicha limitante se traduce en la prohibición de legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, por lo que en el desarrollo de su función deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados; reiterando que ello es, salvo que esa diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

"En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno ha sostenido que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción. Apoya la anterior consideración, la tesis de jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.' (se transcribe)

⁸¹ Tales consideraciones derivan de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.



"Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸² ha sostenido que en ese derecho se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de tales derechos y, por tanto, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad. Dicha jurisprudencia determina textualmente:

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).'⁸³ (se transcribe)

"Puntualizado todo lo anterior, se tiene –como ya se ha visto– que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

"Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando (sic) de la Constitución Federal.⁸³

"Tal conclusión concuerda con lo expresado en la citada exposición de motivos de la reforma al artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble

⁸² Cuyo criterio comparte este Pleno.

⁸³ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



nacionalidad, pues de ahí se advierte que la intención del constituyente federal fue establecer un sistema normativo que incluyera la doble nacionalidad, reconociendo a los mexicanos que se encontraran en tales condiciones todos los derechos que corresponden a la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin perder de vista la problemática que se podría suscitar respecto de los principios de identidad y soberanía nacionales, razón por la que estableció las siguientes dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos, a saber:

"• Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden ser privados de dicho status, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 constitucional federal; y,

"• La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional).

"En ese sentido, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que no compete establecer otros a las entidades federativas.

"Consecuentemente, aplicados tales razonamientos a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular de la Consejería Jurídica, órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo debe declararse inconstitucional, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin



válido, pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

"En estas condiciones, al ser fundado el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa 'por nacimiento' de la fracción I del artículo 23 Bis B de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa."

237. Del precedente en cita se desprende, en esencia, que en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo el Congreso de la Unión está facultado para establecer que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad mexicana por nacimiento.

238. Lo anterior, en virtud de que el propio Texto Constitucional reserva todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía de la Federación y sus funcionarios, por lo que la facultad de determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento en ningún caso le corresponde a las entidades federativas.

239. Atento a que la porción normativa impugnada en este asunto es **de contenido sustancialmente similar** a la que fuera analizada en el precedente derivado de la **acción de inconstitucionalidad 87/2018, las consideraciones plasmadas resultan aplicables en sus términos.**

240. Por ello, este Tribunal Pleno concluye que, en el caso, el **artículo 106, fracción I**, en la porción normativa "**por nacimiento**", de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, resulta **inconstitucional**, pues el Congreso Local no tiene competencia para incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado.

241. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 106, fracción I**, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, de modo que dicho precepto deberá leerse como sigue:



"Artículo 106. El director general, será nombrado por el gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano."

242. Similares consideraciones ha sustentado este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 35/2018**, en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, **45/2018** y su acumulada **46/2018**, en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte, **59/2018**, en sesión de siete de enero de dos mil veinte, **88/2018**, en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, **93/2018**, en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, **4/2019**, en sesión de siete de enero de dos mil veinte, **40/2019**, en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, **111/2019**, en sesión de veintiuno de julio dos mil veinte, y de manera reciente, la diversa **192/2020**, en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

243. Finalmente, no pasa inadvertido que la promovente haga valer diversos argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de la norma impugnada por violación del derecho humano al trabajo y seguridad jurídica; sin embargo, este Tribunal Pleno considera innecesario su análisis, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, atento a la **jurisprudencia P./J. 37/2004**,⁸⁴ emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

244. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por cuatro votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Piña Hernández votaron en contra de las consideraciones. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó con razones adicionales.

⁸⁴ **Jurisprudencia P./J. 37/2004**, de texto: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro: 181398.



VI.10. Requisito de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, para ocupar el cargo de director general del Archivo Estatal.

245. En su segundo concepto de invalidez, la **CNDH** impugna el **artículo 106, fracción III**, de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, pues considera que impide de manera injustificada que las personas accedan al cargo público de director general del archivo cuando hayan sido condenadas por la comisión de algún delito doloso.

246. Sostiene que la fracción combatida limita de forma genérica los derechos de las personas que fueron condenadas por cualquier delito doloso, sin diferenciar entre la universalidad de las conductas típicas contenidas en la codificación sustantiva penal y sin considerar si las conductas por las cuales fueron sancionados se relacionan o no con las funciones que deben desempeñar en el cargo en cuestión.

247. Así, considera que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentran en esa condición social y/o jurídica que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y en específico, a ocupar un cargo público; por el contrario, para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto correspondiente y una vez hecho, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas, que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

248. Precisa que la norma impugnada es desproporcionada y atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y de acceder a un cargo en el servicio público, ya que excluye a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso, aun cuando el hecho ilícito no se relaciona directamente con las atribuciones correspondientes al cargo de mérito contenidas en el artículo 107 de la ley local, de manera que la norma resulta sobreinclusiva, lo que provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al respectivo empleo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas en la vía penal.



249. Resalta que el mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o transgresión del orden normativo de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad; por tanto, una vez que la persona ha cumplido la pena que le había sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en actitud de volver a ocupar un cargo público.

250. Finalmente, aduce que la disposición impugnada propicia un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

251. El **artículo 106, fracción I**, de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, dispone:

"Artículo 106. El director general, será nombrado por el gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos: ...

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso."

252. Es **fundado** lo alegado por la **CNDH**.

253. **Este Tribunal Pleno ya ha analizado una previsión normativa similar a la impugnada** al resolver, por unanimidad de votos,⁸⁵ la **acción de inconstitucionalidad 83/2019**, en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, en la que se declaró la invalidez del artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo,⁸⁶ en lo que respecta a su porción normativa referida a **no haber sido condenado por delito doloso**.

⁸⁵ Con anuncio de voto concurrente de la señora Ministra Piña Hernández, el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología utilizada y con anuncio voto concurrente, respecto a la invalidez del artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, en lo que respecta a su porción normativa referida a no haber sido condenado por delito doloso.

⁸⁶ **Artículo 28.** Para ser Aspirante al Ejercicio del Notariado, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos: ...



254. Se sostuvo la consideración esencial de que la porción normativa era muy general, porque comprendía cualquier delito doloso aun cuando no tuviera relación con la función del cargo a desempeñar. En el precepto no se acotaba la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad, con lo que quedaban comprendidos los delitos a cuya comisión correspondiera una sanción alternativa que incluyera una pena no privativa de la libertad. Todo ello sin que el legislador justificara por qué la distinción normativa era idónea para el correcto ejercicio del cargo.

255. Se dijo que tal previsión vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación tutelado en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si bien estaba dirigida a todas las personas que pudieran aspirar al cargo de notario, lo cierto es que la distinción normativa no estaba vinculada con el tipo de trabajo a desempeñar, pues el requisito constituía una exigencia de orden moral que carecía de justificación objetiva en función del desempeño presente o futuro del puesto público.

256. Al respecto, se dio noticia de que este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**,⁸⁷ sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, **siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.**

257. Asimismo, se destacó que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la **prohibición de discriminar**, la cual entraña que ninguna persona pueda

"X. **No haber sido condenado** ni estar bajo proceso penal **por delito doloso**, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial."

⁸⁷ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación previstos en el artículo 1o. constitucional.

Criterio que se replicó en cuanto al referido tema, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 86/2018 y 50/2019, respectivamente, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.



ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

258. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

259. No obstante, también se ha reconocido que, si bien el verdadero sentido de la igualdad es **colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta**, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada, por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.⁸⁸

⁸⁸ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de agosto de 2018 por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).



260. Aunado a ello, en relación con el **principio y/o derecho de no discriminación**, este Tribunal Constitucional ha precisado que **cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta**, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

261. Se destacó, además, que la Primera Sala de este Tribunal Constitucional ha establecido en su **jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)**,⁸⁹ que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de **dos principios**: el de **igualdad ante la ley** y el de **igualdad en la ley** (los cuales se han identificado como, igualdad en sentido formal o de derecho).

262. El **primer principio** obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

263. Por lo que hace al **segundo principio**, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

⁸⁹ **Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)**, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121, registro: 2015679.



264. No obstante lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia también ha reconocido que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre la mujer y el hombre (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa [(artículo 2o., apartado B)]. Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

265. De ahí que se considere que **el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho**, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

266. Sin embargo, también se ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

267. Por otra parte, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 275/2020**, en sesión de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos,⁹⁰ declaró la invalidez de la fracción IV, segundo

⁹⁰ Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del veintiocho al treinta, Laynez Potisek, Pérez Dayán apartándose de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 16, párrafo segundo, fracción IV, en su porción normativa "y no haber sido condenado por algún delito", de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, reformado mediante el Decreto



párrafo, artículo 16, en la porción normativa que dice: "**y no haber sido condenado por algún delito**", de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, teniendo en cuenta el precedente establecido en la referida **acción de inconstitucionalidad 83/2019**.

268. En dicho asunto, se precisó que la disposición impugnada distinguía entre las personas que han sido "condenadas por algún delito" de quienes no lo han sido; por ende, debía estudiarse bajo un **análisis ordinario de proporcionalidad**, ya que, conforme a nuestros precedentes,⁹¹ este tipo de normas no involucran una categoría sospechosa, por lo que es innecesario su estudio bajo un escrutinio estricto como lo pide la **CNDH**.

269. Para tal objetivo, es necesario tener presente la naturaleza del cargo que deben reunir los requisitos impugnados, para lo cual es necesario acudir a lo establecido en el artículo 107 de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, el cual dispone:

"Artículo 107. El director general, tendrá las facultades siguientes:

"I. Supervisar que la actividad del Archivo General del Estado cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;

"II. Proponer al Consejo Estatal las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado;

"III. Proponer al Consejo Estatal el proyecto del reglamento interior del órgano administrativo desconcentrado;

Número 487, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de septiembre de dos mil veinte. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

⁹¹ Al respecto, véase la acción de inconstitucionalidad 118/2020, así como las acciones 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019.



"IV. Nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General, cuyo nombramiento no corresponda a los titulares de la Secretaría General de Gobierno y del Poder Ejecutivo; y,

"V. Las demás previstas en esta ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

270. Visto lo anterior, este Tribunal Pleno considera que, en el caso, el requisito de: **"No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso"** para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado de Guerrero **vulnera el derecho a la igualdad.**

271. En efecto, si bien dicho requisito podría tener un fin constitucionalmente válido –como garantizar el correcto ejercicio del cargo analizado mediante la imposición de una calidad determinada–, lo cierto es que la distinción legislativa **no es idónea para alcanzar dicho fin.**

272. Esta falta de idoneidad se predica del **carácter sobreinclusivo del requisito,** pues la porción normativa combatida contiene una hipótesis que:

- No permite identificar si la sanción privativa de la libertad por delito doloso y por más de un año se impuso por resolución firme.
- No distingue entre delitos graves o no graves.
- No contienen límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.



273. En esa tesitura, la porción normativa combatida **infringe el derecho de igualdad**, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan aspirar al cargo de director general del Archivo General del Estado de Guerrero, lo cierto es que establece un requisito para el acceso al empleo público **que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena de pena de prisión a causa de un delito doloso**, lo que **genera una falta de razonabilidad de la medida**, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto del análisis **impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para su desempeño**.

274. Por otra parte, **no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades con rectitud, probidad y honorabilidad**, por lo que el legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar; de ahí que exigir que se demuestre que la persona no haya incurrido en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

275. Atento a lo anterior, la porción normativa impugnada **genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a ese empleo público**, a personas que en el pasado pudieron haber sido condenadas penalmente por delito doloso, **sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión**, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

276. En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que efectivamente la misma **infringe el derecho de igualdad**, ya que contiene una **distinción** que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar** y, por tanto, **tampoco tiene una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido**, además de que no es la medida menos restrictiva, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad.



277. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a la porción impugnada, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero que con respecto a determinados delitos, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

278. Sin embargo, en la especie, se considera que como está construida la porción normativa combatida se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a ese empleo público, aunado a que no se advierte una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad.

279. En efecto, las Legislaturas Locales no tienen vedado imponer este tipo de requisitos; no obstante, los delitos establecidos en la norma deben tener el potencial de incidir de manera directa en la función a desempeñar en el cargo público, lo que, en su caso, podría justificar una distinción legislativa de este tipo a la luz del derecho a la igualdad.

280. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo de Guerrero señaló en su informe que el requisito impugnado se establece en idénticos términos en la Ley General de Archivos, y que existe la obligación de adecuar la legislación local con tal ordenamiento, pues así lo ordena expresamente su artículo cuarto transitorio.

281. Al respecto, este Tribunal Pleno considera infundado el argumento de dicha autoridad legislativa, toda vez que, por un lado, no existe una restricción de índole constitucional que justifique a la entidad federativa la decisión de fijar tajantemente como uno de los requisitos para ser director del Archivo General del Estado el "**No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso**"; y, por otro, la libertad de configuración de la que goza el legislador local para, de así considerarlo, reproducir las limitantes que impone la Constitución Federal, o bien, aquellas establecidas en la ley general que rige la materia, no lo exime de justificar las razones por las que establece requisitos discriminatorios



para ocupar cargos públicos, o incluso, de sujetarse al escrutinio de razonabilidad expuesto.

282. En consecuencia, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 106, fracción III**, de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, siendo innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, pues ello en nada cambia la decisión alcanzada por este Alto Tribunal.

283. Al respecto, es aplicable la **jurisprudencia P./J. 37/2004**,⁹² emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

284. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra presidenta Piña Hernández y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra de la metodología.

VII. EFECTOS

285. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el numeral 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

286. De acuerdo con lo determinado en la parte final del **apartado VI.2**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 4, fracción XLVI; 11, fracción IV**, en su porción normativa: "**en el Registro Estatal y**"; **65, párrafo tercero**, en su

⁹² **P./J. 37/2004**, de texto: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro: 181398.



porción normativa: "**que forme parte del Registro Estatal**"; 77; 78; 79; 80; y **transitorio décimo tercero**, todos de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**.

287. Conforme a lo determinado en la parte final del **apartado VI.3**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 103, párrafo primero**, y **octavo transitorio** de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**.

288. En términos de la conclusión alcanzada en el **apartado VI.4.1**, procede declarar la **invalidez** del **artículo 105** de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, resultando aplicable en lo conducente el artículo 108 de la Ley General de Archivos, en tanto el legislador local ajuste su legislación conforme a los mandatos de equivalencia de ese ordenamiento marco.

289. Acorde con lo determinado en el **apartado VI.4.2**, debe reconocerse la **validez** del **artículo 106, fracción V**, de la ley local impugnada.

290. De conformidad con lo analizado en el **apartado VI.4.3**, procede declarar la **invalidez** del **artículo 107, en sus fracciones II, III y IV**, de la ley local impugnada, resultando aplicable las previsiones de la ley general en su artículo 112, fracciones II, III y IV, en tanto el legislador local ajuste su legislación conforme a los mandatos de equivalencia de ese ordenamiento marco.

291. En términos del estudio realizado en el **apartado VI.4.4**, procede declarar la **invalidez** del **artículo 108**, de la ley local impugnada.

292. Conforme al análisis desarrollado en el **apartado VI.4.5**, procede declarar la **invalidez** del **artículo 109** de la ley local impugnada, resultando aplicable la previsión establecida en el último párrafo del artículo 108 de la Ley General de Archivos, en tanto el legislador local ajuste su legislación conforme a los mandatos de equivalencia de ese ordenamiento marco.

293. Acorde con lo establecido en el **apartado VI.5**, procede reconocer la **validez** del **artículo 65, fracciones VIII y IX**, y declarar la **invalidez** del **diverso 104, fracción I**, de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**.



294. En términos de la parte final del **apartado VI.6**, procede declarar la **invalidez** del **artículo 39, último párrafo**, de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**.

295. De conformidad con el **apartado VI.7**, procede declarar la **invalidez** del **artículo 87, segundo párrafo**, en la porción normativa que dice: "**de la Nación**", de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, de manera que dicho precepto deberá leerse como sigue:

"Artículo 87. ...

"Los organismos a los que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General del Estado, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental en las materias de su competencia y deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."

296. Atento a la conclusión del **apartado VI.8**, procede declarar la **invalidez** del **artículo cuarto transitorio** de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**.

297. Vista la conclusión del **apartado VI.9**, procede declarar la **invalidez** del **artículo 106, fracción I**, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**, de modo que dicho precepto deberá leerse como sigue:

"Artículo 106. El director general, será nombrado por el gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano."

298. Atento a la conclusión del **apartado VI.10**, procede declarar la **invalidez** del **artículo 106, fracción III**, de la **Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios**.

299. Las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo **surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Guerrero**.



300. Finalmente, este Tribunal Pleno observa que, en el caso concreto, el **Congreso de Guerrero** ha incumplido con la obligación prevista en el primer párrafo del cuarto transitorio de la Ley General de Archivos, el cual dispone:

"Cuarto. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley."

301. En efecto, el legislador local no ha regulado al Archivo General del Estado, con una estructura orgánica y funcional equivalente a su homólogo nacional, atento a lo establecido en el artículo 71⁹³ de la Ley General de Archivos, siendo que le otorgó el carácter de "**organismo administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría General de Gobierno**", ni mucho menos con un patrimonio propio, lo que motivó la invalidez de diversos preceptos relacionados a ese aspecto orgánico.

302. Acorde con ello, procede **vincular al Congreso de Guerrero**, para que, a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones a la notificación de la presente sentencia, **realice los ajustes que, en su caso, considere pertinentes en su legislación interna a fin de otorgar una estructura orgánica, funcional y presupuestal al Archivo General del Estado**, acorde con lo ordenado en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el cuerpo de esta ejecutoria.

⁹³ **Ley General de Archivos**

Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."



303. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto a: 1) determinar la aplicación directa de los artículos 108 y 112, fracciones II, III y IV, de la Ley General de Archivos y 2) determinar que las declaratorias de invalidez surtan efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero. Asimismo, son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Piña Hernández, respecto a: 3) vincular al Congreso del Estado a que, a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones, realice los ajustes que, en su caso, considere pertinentes en su legislación interna a fin de otorgar una estructura orgánica, funcional y presupuestal al Archivo General del Estado acorde con el artículo 71 de la Ley General de Archivos, teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el cuerpo de esta ejecutoria. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

VIII. DECISIÓN

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se **desestima** en la acción de inconstitucionalidad 122/2021 respecto del artículo 109 de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 65, fracciones VIII y IX, y 106, fracción V, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el



veintitrés de julio de dos mil veintiuno, en los términos del apartado VI de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, en su porción normativa "en el Registro Estatal y", 39, párrafo último, 65, párrafo tercero, en su porción normativa "que forme parte del Registro Estatal", del 77 al 80, 87, párrafo segundo, en su porción normativa "de la Nación", 103, párrafo primero, 104, fracción I, 105, 106, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y III, 107, fracciones II, III y IV, 108 y transitorios cuarto, octavo y décimo tercero de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta determinación.

QUINTO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guerrero, en la inteligencia de que, en tanto se subsanan los vicios advertidos, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Archivos, como se puntualiza en el apartado VII de esta sentencia.

SEXTO.—Se **vincula** al Congreso del Estado de Guerrero para que, a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones, realice los ajustes que, en su caso, considere pertinentes en su legislación interna a fin de otorgar una estructura orgánica, funcional y presupuestal al Archivo General del Estado, acorde con lo mandatado en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, teniendo en cuenta los parámetros establecidos en esta ejecutoria.

SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con precisiones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con precisiones, respecto del apartado IV, relativo a la precisión de las normas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con salvedades, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán con salvedades, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresaron cuatro votos a favor de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y de los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4.5, denominado "Omisión de prever la facultad del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado para emitir lineamientos conforme a los cuales operará el Comité Técnico y Científico Archivístico", consistente en declarar la invalidez del artículo 109 de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios y, en consecuencia, la aplicación directa del artículo 108, párrafo último, de la Ley General de Archivos. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron por la invalidez únicamente de la porción normativa



"Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Estatal" del párrafo segundo del precepto reclamado. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 56, 57 y 58, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández con salvedades y consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su subapartado VI.1, denominado "Parámetro de regularidad constitucional en materia de Archivos". Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con algunas precisiones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.5, denominado "Integración del Consejo Estatal de Archivos y facultad de su presidente para fungir como secretario técnico de ese órgano colegiado", consistente en reconocer la validez del artículo 65, fracción VIII, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con algunas



precisiones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.5, denominado "Integración del Consejo Estatal de Archivos y facultad de su presidente para fungir como secretario técnico de ese órgano colegiado", consistente en reconocer la validez del artículo 65, fracción IX, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose del párrafo 132, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de los párrafos 132 y 133, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4.2, denominado "Requisito de elegibilidad para ser director del Archivo General del Estado, consistente en: 'No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Consejo Estatal'", consistente en reconocer la validez del artículo 106, fracción V, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "Existencia de un Registro Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, en su porción normativa "en el Registro Estatal y", 65, párrafo tercero, en su porción normativa "que forme parte del Registro Estatal", del 77 al 80 y transitorio décimo tercero de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.6, denominado "Posibilidad de que los particulares impugnen, ante el Poder Judicial del Estado, resoluciones del organismo garante local relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico, que contenga datos personales sensibles", consistente en declarar la invalidez del artículo 39, párrafo último, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 213, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.7, denominado "Facultad de los organismos autónomos del Estado de Guerrero para emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación", consistente en declarar la invalidez del artículo 87, párrafo segundo, en su porción normativa "de la Nación", de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 98 y 99, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 98 y 99 y por razones diferentes, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado "Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado", consistente en declarar la invalidez de los artículos 103, párrafo primero, y transitorio octavo de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con algunas



precisiones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.5, denominado "Integración del Consejo Estatal de Archivos y facultad de su presidente para fungir como secretario técnico de ese órgano colegiado", consistente en declarar la invalidez del artículo 104, fracción I, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su subapartado VI.4.1, denominado "Falta de existencia del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado de Guerrero", consistente en declarar la invalidez del artículo 105 de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios y, en consecuencia, la aplicación directa del artículo 108 de la Ley General de Archivos.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de las consideraciones y con razones adicionales, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.9, denominado "Requisito de tener la calidad de mexicano por nacimiento, para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 106, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández



en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.10, denominado "Requisito de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, para ocupar el cargo de director general del Archivo Estatal", consistente en declarar la invalidez del artículo 106, fracción III, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra presidenta Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose del párrafo 141, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4.3, denominado "Atribuciones del director del Archivo General del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 107, fracciones II, III y IV, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4.4, denominado "Regulación del Órgano de Vigilancia del Archivo General del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 108 de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios. Los señores Ministros Laynez Potisek y Aguilar Morales votaron por la invalidez únicamente de su porción normativa "de la Secretaría General de Gobierno". La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.8, denominado "Facultad



del Consejo Estatal de Archivos para emitir lineamientos para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo con las características de cada región en Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes", consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio cuarto de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar la aplicación directa de los artículos 108 y 112, fracciones II, III y IV, de la Ley General de Archivos y 2) determinar que las declaratorias de invalidez surtan efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) vincular al Congreso del Estado a que, a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones, realice los ajustes que, en su caso, considere pertinentes en su legislación interna a fin de otorgar una estructura orgánica, funcional y presupuestal al Archivo General del Estado acorde con el artículo 71 de la Ley General de Archivos, teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el cuerpo de esta ejecutoria. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Alf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil veintidós.

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

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 122/2020, 141/2019, 101/2019 y 97/2018 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas, 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas, 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 527; 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5; 14, Tomo I, junio de 2022, página 236 y 8, Tomo I, diciembre de 2021, página 312, con números de registro digital: 31082, 30177, 30699 y 30288, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 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 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Votos concurrente, particular y aclaratorio, que formula la señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 122/2021 y su acumulada 125/2021, resueltas por el Tribunal Pleno de la



Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dos de mayo de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió las referidas acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de los artículos **4o., fracción XLVI, 11, fracción IV, 39, párrafo último, 65, fracciones VIII y IX y párrafo tercero**, en su porción normativa: "**que forme parte del Registro Estatal**", el capítulo V "**Registro Estatal de Archivos**" del título IV; **77, 78, 79, 80, 87, párrafo segundo, 103, párrafo primero, 104, fracción I, 105, 106, fracción V, 107, fracciones II, III y IV, 108, cuarto transitorio, octavo transitorio y décimo tercero transitorio**, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Local el veintitrés de julio de dos mil veintiuno y la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnó el **artículo 106, fracciones I**, en la porción normativa "**por nacimiento**" y **III**, de la citada ley local.

Reservé mi derecho a formular los presentes votos concurrente, particular y aclaratorio, en relación con algunos temas del fallo, para precisar lo siguiente:

Voto concurrente.

I. Parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos.

Respecto del tema VI relativo al estudio de fondo, subapartado VI.1, coincido con los caracteres que se atribuyen a las leyes generales para admitir que éstas pueden ser parámetro para examinar la regularidad constitucional de leyes locales, a partir de la distribución competencial específica que en ellas se hubiere determinado y/o conforme a las competencias que deriven del Texto Constitucional.

No obstante, hago énfasis en que mi postura sustancial al respecto, en este caso de la materia archivística, es que la competencia concurrente entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales se actualiza conforme a los artículos 73, fracción XXIX-T y 124 constitucional, y no porque la Ley General de Archivos haya tenido como propósito distribuir competencias entre esos órdenes de gobierno.

Así, atento a los términos del primero de esos preceptos, tal competencia concurrente obliga a que el diseño normativo del sistema estatal de archivos que



adopten los Congresos Locales debe ser homogéneo al sistema nacional, conforme al modelo que para éste establece la Ley General de Archivos para cada órgano, tanto en lo estructural, como en lo funcional y orgánico, procurando emular, en la medida de lo posible, las disposiciones que regulen la conformación y atribuciones de cada organismo, así como su forma de operar en el ejercicio de tales atribuciones.

Estimo necesario precisar que, como se advierte del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de dos mil catorce en materia de transparencia y acceso a la información pública y en la archivística, así como del proceso legislativo del que emanó la propia Ley General de Archivos, en esta materia la homologación no se limita a generar un sistema normativo marco que dote de bases, criterios y principios uniformes para regularla, sino que también tiene implicaciones fácticas en la logística y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos en coordinación con sus correlativos Sistemas Locales de Archivos, con el objetivo de obtener y concentrar información de los sistemas institucionales y de los documentos de interés público de los archivos privados.

Por ello, a mi juicio, de la interpretación funcional o del debido entendimiento del mandato de equivalencia previsto en la Ley General de Archivos, que tiene la peculiaridad de ser expreso en lo atinente a la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales de Archivos, no deriva el acatamiento de un lineamiento meramente formal porque, a su vez, presupone que el legislador, en la configuración del Sistema Nacional de Archivos, precisamente, en ese ámbito orgánico y funcional, consideró que tal diseño normativo sería el que respondería de manera óptima al objetivo de consolidar la homogeneidad del sistema y evitar la dispersión documental e informática que fue diagnosticada y prevalecía antes de su implementación, aunado a que, de esa forma, se fomentaría la transparencia y el acceso a la información que, incluso, tuviera relevancia histórica.

Por tanto, aunque puedo coincidir en términos generales con la denominada "equivalencia funcional" que se postuló en la resolución aprobada, considero que ello no debe entenderse en forma laxa, sino más estricta (aunque no necesariamente de réplica), pues la mayor semejanza que guarden en ese ámbito de equivalencia las legislaciones locales con lo previsto en la Ley General de Archivos garantizará de mejor manera la funcionalidad del Sistema Nacional de Archivos.



II. Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado.

En relación con el tema VI del estudio de fondo, subapartado VI.3, comparto la resolución en cuanto se estableció que el Archivo General del Estado, como la entidad especializada en materia de archivos local, debe tener la misma naturaleza de organismo descentralizado, que la Ley General de Archivos otorga al Archivo General de la Nación, para garantizar plenamente su autonomía técnica y de gestión; y en ese sentido, sí resulta inválido el primer párrafo del artículo 103 impugnado.

Sin embargo, no concuerdo en que indefectiblemente se vincule a la Legislatura Local a prever que el Archivo General del Estado no debe estar sectorizado, porque considero que resulta suficiente con que éste se encuentre regulado como un organismo descentralizado para garantizar su autonomía.

Ello, pues estimo que sí es factible reconocer libertad de configuración al legislador para decidir al respecto, pues no advierto alguna razón de peso para considerar que la sectorización a alguna dependencia del Ejecutivo Local sea indispensable para garantizar esa autonomía, ya que dicha condición, en términos generales, sólo implica la agrupación de secretarías, dependencias y/o entidades paraestatales (entre ellas los organismos descentralizados) de la administración pública estatal, bajo un determinado sector, con fines de *coordinar* las funciones atinentes a cada una de ellas en favor del adecuado y eficiente desarrollo de planes, programas y políticas públicas; por lo que, *per se*, la sectorización no trasciende en el ejercicio de las facultades del ente si se prevé como organismo descentralizado.

Por otra parte, por cuanto hace al artículo OCTAVO transitorio, comparto la invalidez declarada en la resolución; sin embargo, el vicio que yo advierto en la norma transitoria es que resulta violatoria del principio de seguridad jurídica; ello, pues el precepto prevé que el Archivo General del Estado permanecerá sectorizado a la Secretaría General de Gobierno hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y si bien establece que a partir del uno de enero de dos mil veintiuno, dicho archivo se incluirá dentro de la relación de entidades paraestatales de la administración pública paraestatal como no sectorizado, lo cierto es que, la legislación en estudio se publicó el veintitrés de julio de dos mil veintiuno y entró en vigor al día siguiente, es decir, cuando las fechas a que se refiere su texto ya habían pasado, lo que no da certeza sobre la forma en que el legislador local está obligado a cumplir con dicha norma transitoria.

III. Requisito de elegibilidad para ser director del Archivo General del Estado consistente en "no ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los



***miembros del Consejo Estatal"* (artículo 106, fracción V, de la ley local impugnada).**

En lo que ve al tema VI de estudio de fondo, subapartado VI.4.2., compartí la resolución en este punto; sólo hago salvedad en relación con los párrafos 129 a 133, pues como lo he sostenido en precedentes de la materia, los requisitos de elegibilidad para ser director del Archivo General del Estado, a mi juicio, sí deben estar en una ley formal y material, y es esperado que sea en la propia Ley de Archivos, pues no deben ser de concreción administrativa.

En el entendido que en el caso, el propio legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, sí estableció en la Ley de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios los requisitos de elegibilidad para dicho cargo de director general, y lo único que aquí se impugna, es que al regular el previsto en el artículo 106, fracción V, dispuso ese requisito de no parentesco, en relación con miembros del *Consejo Estatal*, a diferencia del artículo 111, fracción V, de la Ley General de Archivos, que prevé tal requisito en relación con los miembros del *órgano de gobierno*.

Sin embargo, en el caso, para el sentido de mi voto, tuve presente que: (i) en la ley impugnada, el requisito quedó referido a los miembros del Consejo Estatal, porque se previó para el Archivo General del Estado la naturaleza de órgano desconcentrado y no de organismo descentralizado; y, (ii) en diverso apartado de la resolución del Pleno ya se determinó que el legislador debió otorgar al Archivo General del Estado el carácter de organismo descentralizado, asimismo, se estableció que incurrió en omisión de prever al órgano de gobierno; lo anterior implica entonces, que una vez que se acate el fallo, dicho legislador tendrá que regular al Archivo General del Estado con la naturaleza jurídica indicada, así como a su órgano de gobierno; en tal caso, podrá diseñar el requisito en cuestión, en armonía con la ley general.

Pero mientras tanto, la norma aquí impugnada (artículo 106, fracción V), no puede ser inválida por el solo hecho de que haya regulado el requisito de no parentesco del director general, respecto de miembros del Consejo Estatal, pues en ese aspecto, considero que el legislador tiene libertad de configuración y es un requisito válido.

IV. Facultad de los organismos autónomos del Estado de Guerrero para emitir declaratorias de patrimonio documental de la nación.

En relación con el tema VI de estudio de fondo, subapartado VI.7, compartí en sus términos la resolución, con la única salvedad de que, en el párrafo 213 se



afirma que el vicio detectado en la norma consistió en una "deficiencia" de regulación; pero en mi opinión, la porción normativa impugnada "de la nación" implica un aspecto que no está disponible para las entidades federativas, pues no son competentes para regular sobre declaratorias de patrimonio documental de la nación.

V. Requisito de tener la calidad de mexicano por nacimiento, para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado.

Respecto del tema VI de estudio de fondo, subapartado VI.9, estuve de acuerdo en declarar la invalidez del artículo 106, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, pero bajo la consideración relativa a que, en mi punto de vista, a la luz del numeral 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, así como de los derechos humanos de fuente internacional que vinculan a nuestro país, las Legislaturas de los Estados no pueden establecer ningún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues ésta es una atribución constitucional exclusiva del Congreso de la Unión quien, inclusive, está restringido a legislar únicamente sobre los cargos que expresamente prevé la propia Constitución General, sin poder replicar esa exigencia para cargos distintos.

VI. Requisito de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, para ocupar el cargo de director general del Archivo Estatal.

En relación con el tema VI de estudio de fondo, subapartado VI.10, estuve de acuerdo con la invalidez del artículo 106, fracción III, pero me aparté del desarrollo metodológico hecho en el fallo; de acuerdo con mi postura reiterada en precedentes en los que se ha analizado ese requisito para diversos cargos, considero que la exigencia de no tener antecedente penal, bajo la fórmula de no haber cometido delito doloso, admite ser considerada una categoría de posible discriminación en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ende, el examen de proporcionalidad en sentido amplio debe ser bajo un escrutinio estricto; aunque finalmente coincido en que, en el caso, la norma no lo supera.

Voto particular.

I. Pronunciamiento sobre el artículo octavo transitorio en el apartado de causas de improcedencia.

En este punto, mi voto fue en contra de la resolución, porque no compartí el estudio realizado en los párrafos 35 a 45, ya que se trata de un examen que se realiza



de oficio para negar la actualización de una causa de improcedencia, lo que técnicamente no me parece apropiado; en mi opinión, el análisis oficioso se justifica cuando el Pleno considere que sí se acredita la improcedencia y ello deba dar lugar al sobreseimiento respecto de los actos o normas impugnados.

II. Omisión de prever la facultad del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado para emitir lineamientos conforme a los cuales operará el Comité Técnico y Científico Archivístico.

En el tema VI de estudio de fondo, subapartado VI.4.5., la resolución aprobada desestimó la acción de inconstitucionalidad en relación con la impugnación del artículo 109 de la Ley de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios. Mi voto contribuyó a dicha desestimación, ya que el proyecto original proponía la invalidez de la norma y me pronuncié en contra. Ello obedeció a lo siguiente.

La Ley General de Archivos contiene tres preceptos que regulan lo relativo a los lineamientos de operación del Consejo Técnico y Científico Archivístico del Archivo General de la Nación, a saber:

Los artículos **108**¹ y **109**² establecen que el Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno para su funcionamiento; en tanto que el diverso **114**³ dispone que el Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.

¹ "**Artículo 108.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los siguientes órganos:

" ...

"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno para tal efecto."

² "**Artículo 109.** El Órgano de Gobierno es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General que, además de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias, tendrá las siguientes atribuciones:

" ...

"II. Emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico; y, ..."

³ "**Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El **Consejo Técnico** estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. **Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.**"



Es decir, dos preceptos de la ley general asignan al **Órgano de Gobierno** del Archivo General de la Nación la atribución de **emitir** los lineamientos para la operación del Consejo Técnico y un precepto establece la diversa obligación de **aprobarlos**, la cual confiere al **Consejo Nacional**.

Por tanto, considero que se trata de atribuciones distintas; de manera que cuando el artículo 109 de la ley local alude a que el Consejo Estatal aprobará los lineamientos referidos a la operación del Consejo Técnico, ello es acorde con el numeral 114 de la ley general, pues la facultad de emitirlos es distinta; y en el caso del Estado de Guerrero, es claro que cuando el legislador, en cumplimiento a la resolución, regule al Archivo General del Estado como organismo descentralizado y legisle sobre su órgano de gobierno, deberá asignar a éste la facultad de emitir dichos lineamientos, en armonía con el diverso 108 de la ley general.

III. Integración del Consejo Estatal de Archivos y facultad de su presidente para fungir como secretario técnico de ese órgano colegiado.

En relación con el tema VI de estudio de fondo, subapartado VI.5, mi voto fue en contra de declarar válida la fracción IX del artículo 65 de la ley local de archivos.

Ello, porque esa porción normativa prevé como integrante del Consejo Estatal al *"presidente de cada uno de los consejos municipales"*. Sin embargo, no se especifica a qué consejos se refiere, y menos, si se trata de "Consejos Municipales" en materia de archivos.

Lo anterior me parece relevante, porque si bien es cierto que el Tribunal Pleno ha considerado que tratándose de la forma en que tendrán participación los Municipios en los Consejos Estatales de Archivos para dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 71 de la Ley General de Archivos, las Legislaturas Locales tienen libertad de configuración, sin que se les pueda exigir una determinada forma de participación para cumplir con la equivalencia funcional; también es cierto que, en mi punto de vista, ello no significa que los Congresos Locales puedan disponer una participación municipal en términos no viables o que generen inseguridad jurídica, de manera que se pueda vislumbrar que será nugatoria dicha participación.

En ese sentido, estimo patente que el legislador del Estado de Guerrero, en la fracción IX del artículo 65 pareciera que sólo quiso señalar una norma equivalente al 65, fracción XI, de la ley general, que se refiere a *"El presidente de cada uno de los Consejos Locales"* para integrar el Consejo Nacional. Ello, pues para el



ámbito estatal sólo dijo: "*El presidente de cada uno de los Consejos Municipales*"; sin embargo, pasó por alto que, en el diseño de la ley general respecto del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Archivos, de inicio, no está prevista la figura de los Consejos Municipales de Archivos, sino únicamente los estatales; ni la propia ley local los prevé.

Por otra parte, si bien es cierto que en la legislación del Estado de Guerrero relacionada con sus Municipios, se advierte la existencia de Consejos Municipales en algunas materias muy específicas, por ejemplo, el Consejo Municipal en materia de mejora regulatoria, de desarrollo urbano y vivienda, de protección civil, etcétera, en esa legislación tampoco se advierte que existan consejos municipales en materia de archivos.

De manera que si la norma impugnada prevé como miembros del Consejo Estatal de Archivos a los presidentes de los Consejos Municipales en forma abierta, es decir, a todos *los consejos municipales* de todos los Municipios que conforman la entidad federativa (81 Municipios), de inicio, genera inseguridad jurídica, pero sobre todo, si no hay consejos municipales en materia de archivos, es notoriamente inconducente la presencia en el Consejo Estatal de Archivos de cualquier Consejo Municipal que no tenga alguna injerencia con la materia; de ahí que considero que esa porción debió declararse inválida, por inobservar el deber de homologación con lo previsto en la ley general.

Voto aclaratorio

I. Regulación del Órgano de Vigilancia del Archivo General del Estado (artículo 108 de la ley local impugnada).

En relación con el tema VI de estudio de fondo, subapartado VI.4.4. anuncié voto aclaratorio con el propósito de reiterar que, si bien comparto que la naturaleza jurídica del Archivo General del Estado debe ser la de un organismo descentralizado para garantizar su plena autonomía (por lo que coincidí con la invalidez del diverso 103, párrafo primero), ello me lleva además a estar de acuerdo en que en su estructura sí debe contemplar un órgano de vigilancia que sea designado en términos semejantes a los que dispone el numeral 113 de la Ley General de Archivos, pero en el entendido que, no comparto la exigencia de que necesariamente debe preverse como no sectorizado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 122/2021 y su acumulada 125/2021.

1. En sesión de dos de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.
2. En general, coincido con la decisión mayoritaria en todos los apartados de la sentencia. No obstante, tratándose los **temas 1, 3, 4.2, 4.3, 6 y 9** del considerando **VI** relativo al estudio de fondo, disiento de diversos argumentos que abordaré en el presente voto.

Tema 1. Parámetro de regularidad.

I. Razones de la mayoría.

3. El Tribunal Pleno retomó las consideraciones adoptadas en los parámetros de regularidad de las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019, 122/2020 y 132/2019, reiteradas en las diversas 140/2019, 276/2020, 231/2020, 93/2021, 232/2020 y 219/2020.

II. Razones de la concurrencia.

4. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 56 a 58 ya que, como he señalado en las acciones de inconstitucionalidad arriba indicadas, no concuerdo con las consideraciones retomadas de la tesis aislada VII/2007, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", ni la tesis jurisprudencial 142/2001, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.", en las que se afirma que las leyes generales son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del Poder Revisor de la Constitución a su potestad distribidora de atribuciones.



5. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹ y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del Poder Reformador.
6. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la ley general, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124, y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la distribución de competencias establecida en la ley general a través de una reforma constitucional.

Tema 3. Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado.

I. Razones de la mayoría.

7. El Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez de los artículos 103, párrafo primero, y octavo transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, toda vez que se le otorgó al Archivo General de la entidad federativa una naturaleza jurídica de "organismo administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobierno" y posteriormente, en virtud del precepto transitorio, de entidad paraestatal. Sin embargo, ningún supuesto cumplía con el deber de equivalencia previsto por la Ley General de Archivos que exige se establezca como un organismo descentralizado no sectorizado.

II. Razones de la concurrencia.

8. Coincido con la decisión mayoritaria en este tema, solamente me separo de los párrafos 98 y 99 de la sentencia que refieren a los posibles fondos económicos que pueden obtener los Archivos Estatales conforme a los artículos 83 y sexto transitorio de la Ley General de Archivos.
9. Lo anterior, toda vez que me parece innecesaria su mención dado que los poderes demandados no plantearon la insuficiencia presupuestal como un

¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



argumento de defensa para justificar la naturaleza jurídica del Archivo General del Estado de Guerrero.

Tema 4.2. Requisito de elegibilidad para ser director del Archivo General del Estado, consistente en "No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Consejo Estatal".

I. Razones de la mayoría.

10. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo 106, fracción V, de la Ley de Archivos local, pues si bien establece una prohibición para ser director general por razón de parentesco con algún miembro del Consejo Esta, a diferencia de lo dispuesto por la ley general para el director del Archivo General de la Nación, que establece similar prohibición pero en relación con los miembros del órgano de gobierno; lo cierto, es que los requisitos de elegibilidad son un aspecto que forma parte de la libertad configurativa de cada entidad federativa, además de ser un supuesto congruente con lo previsto por la Ley General de Responsabilidad Administrativas.

II. Razones de la concurrencia.

11. Estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez del artículo 106, fracción V, así como con las consideraciones mayoritarias. Solamente me separo del párrafo 132 de la sentencia en el que se afirma que los requisitos de elegibilidad para fungir como titular del Archivo General del Estado de Guerrero son un aspecto ya previsto por la Ley General de Archivos y cuya concretización resulta de carácter administrativo, pudiendo quedar previsto, inclusive, en el reglamento interno.
12. Desde mi perspectiva, tal y como lo he votado en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 122/2020 y 231/2020, los requisitos para acceder a un cargo público deben regularse a nivel legal y no reglamentario, conforme a lo dispuesto por los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana.

Tema 4.3. Atribuciones del director del Archivo General del Estado.

I. Razones de la mayoría.

13. La mayoría determinó declarar la invalidez del artículo 107, fracciones II, III y IV, impugnadas, y declarar aplicables las fracciones II, III y IV del diverso 112 de



la ley general hasta tanto el legislador local ajuste su legislación conforme a los mandatos de equivalencia. Esto, dado que, la sustitución del Órgano de Gobierno por el Consejo Estatal en la operación administrativa del archivo local rompe con el deber de equivalencia funcional previsto en la Ley General de Archivos para los sistemas locales e incide en la autonomía de esta entidad, impidiéndole dirigir su propio funcionamiento.

II. Razones del disenso.

14. En este tema, voté a favor de declarar la invalidez de las fracciones II, III y IV del artículo 107 impugnado, separándome únicamente del párrafo 141 de la sentencia en el que se afirma que tanto el Archivo General de la Nación, como aquellos de las entidades federativas constituyen órganos ejecutores de las determinaciones tanto del Consejo Nacional como de los respectivos Consejos Locales.
15. A mi parecer, si bien los Consejos de Archivos, y los Archivos Generales de la Nación y de las entidades federativas tienen una relación de colaboración conforme a diversas disposiciones de la Ley General de Archivos; lo cierto, es que las funciones de los archivos generales van más allá de ser meros ejecutores de la política definida por los Consejos de Archivos.

Tema 6. Posibilidad de que los particulares impugnen, ante el Poder Judicial del Estado, las resoluciones del organismo garante local relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico, que contengan datos personales sensibles.

I. Razones de la mayoría.

16. La mayoría determinó declarar la invalidez del último párrafo del artículo 39 de la Ley de Archivos Local, al prever que los particulares podrán impugnar ante el Poder Judicial Estatal las resoluciones que emitan los organismos garantes locales para permitir el acceso a un documento con valor histórico que aún no haya sido transferido al archivo respectivo y contenga datos personales sensibles. El artículo 38, párrafo último, de la Ley General de Archivos indica que este tipo de resoluciones deben ser impugnadas únicamente ante el Poder Judicial de la Federación.

II. Razones del disenso.

17. En este tema, aunque concordé con el sentido de la sentencia llego a dicha conclusión por consideraciones diferentes, tal y como señalé en la acción de



inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021.² Ciertamente, el legislador local no podía facultar a las autoridades judiciales de la entidad federativa para conocer de este tipo de recursos de revisión, pues es una competencia que corresponde a otros entes federales.

18. Sin embargo, independientemente de que la Ley General de Archivos refiere a que la impugnación debe ser ante el Poder Judicial de la Federación, me parece que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales también es un ente facultado constitucionalmente para atender la impugnación de dichas resoluciones en términos del artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo cuarto, de la Constitución Federal,³ dado que prevé la competencia para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los órganos autónomos especializados de las entidades federativas.

Tema 9. Requisito de tener la calidad de mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado.

I. Razones de la mayoría.

19. La mayoría determinó declarar la invalidez del artículo 106, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley de Archivos Local, retomando las consideraciones expresadas respecto de una norma similar en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, fallada en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

² Resuelta en sesión plenaria de once de abril de dos mil veintitrés.

³ "Artículo 6. ...

"A. ...

"VIII. ... (párrafo cuarto) 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."



20. En dicho precedente, se determinó que las entidades federativas no están facultadas para reservar el acceso y ejercicio de cargos o funciones públicas a los mexicanos por nacimiento a partir de una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32 de la Constitución Federal, así como de un análisis de la reforma constitucional de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete.

II. Razones de la concurrencia.

21. Concordé con la declaratoria de invalidez; sin embargo, tal y como lo he expresado en los precedentes que cita la sentencia, desde mi perspectiva la inconstitucionalidad de la norma deriva únicamente de razones de índole competencial, esto es, la incompetencia local para reservar el acceso a cargos públicos a personas mexicanas por nacimiento conforme al artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución Federal.
22. Sin que, en el caso, resulte relevante el derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional dado que este no distribuye competencias entre los distintos órdenes. En el entendido de que el análisis competencial debe ser previo al sustantivo.
23. Por su parte, tratándose del artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución Federal estoy de acuerdo con que las entidades federativas no cuentan con facultades para reservar ciertos cargos a mexicanos por nacimiento derivado que se faculta expresa y excluyentemente al Poder Legislativo Federal para hacerlo, lo que priva a las entidades federativas de su facultad originaria genérica conforme al artículo 124 constitucional.⁴

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001 y aislada P. VII/2007 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XV, enero de 2002, página 1042 y XXV, abril de 2007, página 5, con números de registro digital: 187982 y 1172739, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴ Véanse las razones que sostuve en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 87/2018, fallada en sesión de siete de enero de dos mil veinte por el Tribunal Pleno.



Voto concurrente y particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 122/2021 y acumulada 125/2021.

El dos de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la acción de inconstitucionalidad 122/2021 y acumulada 125/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, contra los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, 39, párrafo último, 65, fracciones VIII y IX y párrafo tercero, 77, 78, 79, 80, 87, párrafo segundo, 103, párrafo primero, 104, fracción I, 105, 106, fracciones I, en la porción normativa "por nacimiento", III y V, 107, fracciones II, III y IV, 108, 109, cuarto transitorio, octavo transitorio y décimo tercero transitorio de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Local el veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

Resolución del Pleno. (i) Por mayoría de siete votos de las y los Ministros se resolvió que no debía sobreseerse en la acción, respecto del artículo octavo transitorio de la Ley Número 794 de la Ley de Archivos de Guerrero y sus Municipios; **(ii)** en cuanto al artículo 65, fracción VIII, de la ley impugnada, por mayoría de nueve votos, con mi voto en contra, se reconoció su validez; **(iii)** sobre el artículo 65, fracción IX, de la ley reclamada, por mayoría de ocho votos, con mi voto en contra, se determinó reconocer su validez; y, **(iv)** por unanimidad de diez votos se decidió declarar la invalidez del artículo 106, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la ley impugnada.

Consideraciones sobre la decisión adoptada: En el presente voto expondré las razones de mi concurrencia sobre los temas puntualizados.

En primer lugar, detallaré por qué en mi opinión no debía estudiarse de manera oficiosa la causa de improcedencia propuesta respecto del artículo octavo transitorio. En segundo lugar, explicaré porqué considero que el artículo 65, en sus fracciones VIII y IX, de la ley impugnada resulta constitucional. Finalmente, si bien compartí la invalidez del numeral 106, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la ley reclamada, expondré las razones por las que, bajo mi postura, ésta resulta inconstitucional.

I. Análisis oficioso de la causa de improcedencia respecto del artículo octavo transitorio de la ley impugnada.

En el asunto que nos ocupa, de oficio se analizó la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos respecto del artículo octavo transitorio de la ley impugnada para concluir que no se actualizaba.



Sin embargo, bajo la postura que mantuve resulta innecesario el estudio oficioso del artículo octavo transitorio de la ley reclamada,¹ porque no se actualizaba la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, párrafo primero, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, ya que como en la misma sentencia se precisó, no había cesado en sus efectos, razón por la cual si bien voté a favor, fue con la salvedad de que considero innecesario el estudio.

II. Validez del artículo 65, fracciones VIII y IX, de la ley reclamada.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en el cuarto concepto de invalidez, sostuvo que el artículo 65, fracciones VIII y IX, de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, resulta violatorio de lo dispuesto en los numerales 65, 70, 71 y 72 de la Ley General de Archivos, al establecer una integración del Consejo Local de Archivos distinta a la prevista en la referida ley general.

El criterio mayoritario² del Pleno se orientó en el sentido de reconocer la validez del artículo 65, fracciones VIII y IX, de la ley impugnada,³ por las razones siguientes:

¹ Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios

"OCTAVO. El Archivo General del Estado permanecerá sectorizado a la Secretaría General de Gobierno hasta el 31 de diciembre de 2020. A partir del 1 de enero de 2021, se incluirá dentro de la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Paraestatal como no sectorizado." (énfasis añadido)

² Por lo que se refiere a la fracción VIII, se aprobó una mayoría de nueve votos por reconocer su validez, con voto en contra de la Ministra Ortiz Ahlf; por lo que se refiere a la fracción IX, se aprobó por mayoría de ocho votos por reconocer su validez, con voto en contra de las señoras Ministras Ortiz Ahlf y presidenta Piña Hernández.

³ Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios

"Artículo 65. El Consejo Estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado por:

"I. El titular del Archivo General del Estado de Guerrero, quien lo presidirá. El titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente;

"II. El titular de la Secretaría de General de Gobierno;

"III. El titular de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental;

"IV. Un representante del Congreso de Guerrero;

"V. Un representante del Poder Judicial del Estado;



En esencia, se propuso reconocer la validez de la fracción IX del artículo 65 de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, porque si bien la Ley General de Archivos requiere la participación de los Municipios en los consejos locales, lo cierto es que, explícitamente, deja en libertad a las entidades federativas para que dicha participación se dé en los términos que establezca la legislación local.

De modo que, si el precepto impugnado prevé en la integración del consejo local al presidente de cada uno de los consejos municipales, el proyecto concluye que ello resulta suficiente para satisfacer el mandato de la Ley General de Archivos.

Por otra parte, atenta a lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019⁴ y 101/2019,⁵ se reconoció la validez de la fracción VIII del artículo 65 de la ley impugnada, toda vez que no se advierte (en abstracto) que, al contemplar dentro del Consejo Estatal al titular de la Secretaría de Finanzas y Administración Pública local, se rompa con la equivalencia exigida por la ley general, aun cuando la legislación general no prevé a un integrante similar en el consejo nacional, pues dicha equivalencia no puede traducirse en una obligación de los Estados de regular de manera idéntica sus sistemas locales.

Además, se concluye que la integración de dicho funcionario a nivel local no tiene el potencial de entorpecer, dificultar o imposibilitar el funcionamiento del sistema nacional ni su debida coordinación con el sistema local que se analiza.

Al respecto, estimo que debió declararse la invalidez de las fracciones referidas del precepto citado por las razones siguientes. Las fracciones VIII y IX del numeral 65 de la ley reclamada, establecen la integración del Consejo Local de Archivos

"VI. Un comisionado del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero;

"VII. El titular de la Auditoría Superior del Estado;

"VIII. El titular de la Secretaría de Finanzas y Administración;

"IX. El Presidente de cada uno de los consejos municipales."

⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 141/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 101/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, tres de mayo de dos mil veintiuno.



del Estado de Guerrero de forma distinta a la prevista en la Ley General de Archivos.

Ello, pues el legislador local incluyó en la fracción VIII del artículo 65 impugnado al titular de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, el cual no encuentra equivalencia con su conformación en el ámbito nacional, incluso en la fracción IX del mismo precepto legal citado se incluye al presidente de cada Consejo Municipal.

Sin embargo, la figura de los consejos municipales no tiene sustento ni en la ley general ni en la ley local impugnada, pues dicha figura no se encuentra regulada.

Cabe destacar como el propio proyecto lo reconoce, que la mayoría de los órganos que integran el Consejo de Archivos del Estado de Guerrero, cumplen con el mandato de equivalencia de integración conforme lo previsto en el numeral 71, párrafo último, de la Ley General de Archivos, con respecto de aquella que ese ordenamiento otorga al Sistema Nacional.

Ahora, es cierto que el mandato previsto en el citado párrafo y fracción mencionados de la ley general de la materia no ordena a las entidades federativas establecer exactamente la misma integración, atribuciones y funcionamiento que los establecidos para el Sistema Nacional de Archivos. No obstante, también lo es que aunque los sistemas locales respectivos deben ser equivalentes, en el presente caso, la norma impugnada en las fracciones referidas, no cumple con dicho mandato al incluir al presidente de cada uno de los Consejos Municipales.

En cuanto que el titular de la Secretaría de Finanzas y Administración también forme parte del Consejo Estatal del Estado, se advierte que ello rompe con la equivalencia exigida por la Ley General de Archivos, ya que esta última no prevé un integrante similar en la integración del Consejo Nacional.

De ahí que, con la integración de los citados funcionarios, podría acontecer que imposibiliten o dificulten el cumplimiento de la función técnica que deba cumplir el citado Consejo Estatal dentro del Sistema Estatal de Archivos.

Por lo anterior, estimo que el legislador local no atendió el mandato de equivalencia a la Ley General de Archivos, en cuanto a la integración del Consejo Estatal de Archivos, al incluir a dichos funcionarios.



Por ello, mi voto fue porque se declarara la invalidez de las fracciones VIII y IX del artículo 65 de la Ley Número 794 de la Ley Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios.

III. Invalidez del artículo 106, fracción I, de la ley reclamada.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno consideró que la porción normativa "por nacimiento", contenida en la fracción I del artículo 106 de la Ley Número 794 de la Ley de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios, era inconstitucional.

Lo anterior, conforme el criterio sustentado por este Pleno en la diversa acción de inconstitucionalidad 87/2018, al estimar que el Congreso Local carece de competencia para incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo público, en el caso, el de director general del Archivo General de dicho Estado.

Al respecto, voté contra consideraciones y con razones adicionales por lo siguiente.

Concuero con el criterio adoptado en que el Congreso del Estado carece de competencia para establecer el requisito de mexicano por nacimiento para el desempeño de un cargo público.

Sin embargo, tal como lo he sostenido en diversos precedentes, destacando la diversa acción de inconstitucionalidad 65/2021,⁶ el establecimiento de este requisito, más allá de los supuestos competenciales, también vulnera el principio de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo primero de la Constitución Federal, así como de los principales estándares internacionales en materia de derechos humanos, por lo que también resulta inconvenional.

⁶ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de once de enero de dos mil veintidós, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales; en lo que interesa, se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones diferentes, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de fondo, en su tema I, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.



En efecto, la norma impugnada impone, entre otros, el requisito de "*ser ciudadano mexicano por nacimiento*".⁷

Sobre la exigencia de la nacionalidad, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 23⁸ reconoce los denominados *derechos políticos*; por el contrario, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los reconoce en su numeral 25.⁹

Ambos sistemas de protección establecen el derecho de "todos los ciudadanos" de participar en la dirección de los asuntos públicos, sin distinciones ni restricciones indebidas, de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación.

Además, el artículo 23.1.c de la CADH reconoce que la ley puede reglamentar el acceso a las funciones públicas del país, en condiciones generales de igualdad, y exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia o condena, por Juez competente, entre otras.

Como se puede advertir, el artículo mencionado de la CADH reconoce que los derechos políticos no son absolutos y están sujetos a ciertas restricciones, incluida la nacionalidad de las personas.

⁷ Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios

"Artículo 106. El director general, será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; ..."

⁸ "Artículo 23. Derechos Políticos.

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

⁹ "Artículo 25.

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;



El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico mexicano: cuenta con rango constitucional¹⁰ y está reconocido en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, tal como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹¹ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹² y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido en Casos como *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*¹⁴ así como en la *Opinión Consultiva OC-18/03*,¹⁵ que el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*, esto es, que ha adquirido el carácter de norma imperativa del derecho internacional general, al desprenderse directamente de la unidad de naturaleza del género humano, por lo que resulta inseparable de la dignidad esencial de la persona.

El *corpus iuris* internacional, concuerda en que este principio establece que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones, siempre y cuando se encuentren en una situación similar.¹⁶

De igual forma, este principio implica que está prohibida toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

¹⁰ Artículos 1o., párrafos primero y quinto; 2o., apartado B; 4o., párrafo primero; 31, fracción IV; y 123, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ Artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹² Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹³ Artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párrafo 270.

¹⁵ Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20 "La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales", párrafo 10; Corte IDH. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párrafos 98 y 99; Corte IDH. *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, párrafo 64.



derechos humanos de todas las personas,¹⁷ particularmente las basadas en diversas categorías protegidas, tales como el origen nacional de las personas.

Por su parte, el artículo 24 de la CADH impone una obligación adicional que implica que el principio de igualdad y no discriminación tiene que estar reconocido y garantizado por la ley de los Estados Parte de dicho tratado. Esto implica que todas las personas son iguales ante la ley y, en consecuencia, tienen derecho a igual protección de ésta, sin discriminación.

En Casos como *Yatama Vs. Nicaragua*,¹⁸ la Corte IDH ha determinado que el principio de protección igualitaria y efectiva de la ley, y de no discriminación, constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos. Es por ello que tal principio ha ingresado en el dominio del *ius cogens* y sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional.

Aunado a lo anterior, la Corte ha precisado que los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento regulaciones discriminatorias, de eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y de establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

En ese sentido, en relación a la protección de los derechos políticos, el tribunal interamericano ha reiterado que el ejercicio efectivo de éstos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que tienen las sociedades democráticas para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención Americana.

De igual manera, conforme lo establecido en el numeral 23 convencional, sus titulares no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Es decir, de contar con medidas positivas a efecto de que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Tal como ha señalado este tribunal en el *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*,¹⁹ los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

¹⁷ Observación General No. 18, "No discriminación", del 10 de noviembre de 1989, del Comité de Derechos Humanos, párrafo 6.

¹⁸ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 184.

¹⁹ Corte IDH. *Caso. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrafo 93.



De forma que los estándares internacionales establecen que se deberán propiciar condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

Debido a ello, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad –ya sea por elección popular o por nombramiento o designación– protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas.

En ese sentido, si bien reconozco que los derechos políticos no son absolutos y su ejercicio puede estar sujeto a determinadas regulaciones o restricciones por parte de los Estados, éstas deben preverse en ley, perseguir un fin legítimo y, más aún, cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad; es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática.²⁰

Al respecto, son claros los criterios interamericanos advertidos en casos como *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*,²¹ al determinar que todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración pública.

Por lo anterior, si bien comparto que el numeral 106, fracción I, de la ley reclamada, resulta inconstitucional porque el Congreso Local carece de competencia para incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo público que nos ocupa, considero que el requisito de que se exija la nacionalidad por nacimiento para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado de Guerrero también resulta inconstitucional e inconvencional, por violar los principios de igualdad y no discriminación.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁰ Corte IDH. *Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 1 de septiembre de 2020, párrafo 105.

²¹ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA).

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (DECRETO NÚM. 677, MEDIANTE EL CUAL ADICIONA EL ARTÍCULO 28 BIS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE.

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE OAXACA. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO NÚM. 677, MEDIANTE EL CUAL ADICIONA EL ARTÍCULO 28 BIS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE OAXACA. LA COMISIÓN DE DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL CONGRESO ESTATAL TIENE COMPETENCIA PARA EMITIR EL DICTAMEN DE ADICIÓN CORRESPONDIENTE (DECRETO NÚM. 677, MEDIANTE EL CUAL ADICIONA EL ARTÍCULO 28 BIS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE OAXACA. EL HECHO DE QUE NO SE LLEVARAN A CABO SESIONES CON LA FINALIDAD DE QUE LA INICIATIVA CUMPLIERA CON EL ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, SE HAYAN REALIZADO FOROS, SESIONES PÚBLICAS O REUNIONES PARA ESCUCHAR LAS DIFERENTES OPINIONES DE LA SOCIEDAD NI DEL ESPECIALISTA EN MATERIA ELECTORAL O CONSTITUCIONAL NI HABERSE CONVOCADO AL TITULAR O REPRESENTANTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL PARA QUE EXPUSIERA LOS MOTIVOS O CIRCUNSTANCIAS POR LAS



CUALES SE DEBÍA APROBAR O NO LA REFERIDA INICIATIVA NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN.

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DEL HECHO DE QUE LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NO CIRCULARA LA PROPUESTA DE DICTAMEN ENTRE SUS INTEGRANTES CON DOS DÍAS NATURALES DE ANTICIPACIÓN A LA DISCUSIÓN (DECRETO NÚM. 677, MEDIANTE EL CUAL ADICIONA EL ARTÍCULO 28 BIS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE OAXACA. EL HECHO DE QUE EL DICTAMEN EMITIDO POR LA COMISIÓN DE DEMOCRACIA NO REFIERA A FECHA ALGUNA DE REMISIÓN DEL PROYECTO DE DICTAMEN PARA SER ANALIZADO Y APROBADO EN COMISIÓN, EN QUE SE HAYA CONVOCADO A LAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES A EFECTO DE DELIBERAR SU CONTENIDO O REALIZAR OBSERVACIONES, ASÍ COMO EL LUGAR Y FECHA DE LA SESIÓN DE LA COMISIÓN EN LA QUE SE HAYA APROBADO NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DEL HECHO DE QUE EL DICTAMEN CARECIERA DE PROCESO DE ANÁLISIS, DE VALORACIÓN DE IMPACTO PRESUPUESTAL, REGULATORIO O EL QUE RESULTE PROCEDENTE (DECRETO NÚM. 677, MEDIANTE EL CUAL ADICIONA EL ARTÍCULO 28 BIS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

X. TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD EN SU INTEGRACIÓN SE COMPONE CON LO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (DECRETO NÚM. 677, MEDIANTE EL CUAL ADICIONA EL ARTÍCULO 28 BIS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).



XI. TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. LA DURACIÓN DEL ENCARGO DE SUS MAGISTRATURAS DEBE SER DE UN PLAZO FIJO DE SIETE AÑOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 677, MEDIANTE EL CUAL ADICIONA EL ARTÍCULO 28 BIS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XII. TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL DEL ESTADO DE OAXACA. LA DISPOSICIÓN QUE PRORROGA LA DURACIÓN DEL ENCARGO DE SUS MAGISTRATURAS POR MÁS DE SIETE AÑOS, AL PREVER QUE CONTINUARÁN DESEMPEÑÁNDOSE MIENTRAS EL SENADO DE LA REPÚBLICA NO DESIGNA A LA PERSONA QUE DEBA SUSTITUIRLAS, VIOLA EL ARTÍCULO 106, PÁRRAFO 1, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 677, MEDIANTE EL CUAL ADICIONA EL ARTÍCULO 28 BIS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 677, MEDIANTE EL CUAL ADICIONA EL ARTÍCULO 28 BIS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 170/2022 Y SU ACUMULADA 172/2022. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y PARTIDO POLÍTICO LOCAL NUEVA ALIANZA, OAXACA. 26 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: MARAT PAREDES MONTIEL.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	17



II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	<p>Se impugna el Decreto No. 677, por el que se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.</p> <p>Asimismo, se cuestiona el procedimiento legislativo que dio origen a dicho decreto.</p>	17-18
III.	OPORTUNIDAD	<p>Las demandas fueron presentadas de forma oportuna.</p>	19
IV.	LEGITIMACIÓN	<p>Las demandas fueron presentadas por parte legitimada.</p>	20-22
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		
	V.1. Inexistencia de violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<p>La causal de improcedencia es infundada, pues los accionantes sí plantean presuntas violaciones a los principios de supremacía constitucional, autonomía e independencia de los organismos electorales.</p>	23-24
	V.2. Los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando se trate de leyes electorales	<p>La causal de improcedencia es infundada, ya que el Decreto No. 677 por el que se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, sí es una ley electoral.</p>	24-27
	V.3. Falta de conceptos de validez	<p>La causal de improcedencia es infundada, en virtud de que en sus escritos iniciales los accionantes manifiestan la causa de pedir consistente en declarar la inconstitucionalidad del decreto impugnado.</p>	27-28
VI.	ESTUDIO DE FONDO		
	VI.1. Presuntos vicios del procedimiento legislativo	<p>Este Tribunal Pleno no advierte la existencia de violaciones al procedimiento legislativo.</p>	28-41



<p>VI.2. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables</p>	<p>El parámetro de regularidad en materia electoral se integra tanto por lo expresamente previsto en las normas de rango constitucional [inciso b), numeral 5, inciso c), inciso l), inciso m), de la fracción IV del artículo 116] como la regulación específica que se prevé en las leyes generales (artículos 105 a 118 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).</p> <p>Los precedentes aplicables al presente asunto son las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015; 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016; 142/2017; contradicción de tesis 44/2016; controversias constitucionales 4/2005; 81/2010; 99/2016; 179/2017 y 165/2018.</p>	<p>41-52</p>
<p>VI.3. Análisis de constitucionalidad del artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca</p>	<p>Este Tribunal Pleno considera fundados los conceptos de invalidez hechos valer por los partidos políticos accionantes.</p> <p>El periodo por el que se puede ostentar un cargo de magistratura en un Tribunal Electoral Local es un plazo fijo de siete años, sin que la ley prevea que dicho periodo puede ampliarse o modificarse. Su prórroga provoca un doble efecto inconstitucional, pues por un lado a través de la figura de la suplencia la ley autoriza que pueda extenderse el plazo señalado, contrariando directamente el contenido del artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, con ello, el régimen de facultades concurrentes en materia electoral previsto en la Constitución General y, por otro, se invade también la esfera competencial del Senado de la República al prorrogar las condiciones originales del nombramiento otorgado por dicha Cámara al titular de la magistratura cuyo periodo feneció.</p>	<p>53-60</p>



VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez del Decreto No. 677 por el cual se adiciona el artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.	60
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.	60
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa y al Senado de la República, para los efectos constitucionales y legales conducentes.	60
VIII	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del DECRETO NÚM. 677, mediante el cual adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de diciembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	61

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



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 170/2022 y su acumulada 172/2022, promovidas por el Partido Acción Nacional y el partido político local Nueva Alianza, Oaxaca, a través de las cuales se impugna el Decreto No. 677, por el que se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el dos de diciembre de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. PRIMERO.—**Presentación del escrito inicial por el Partido Acción Nacional y el partido político local Nueva Alianza, Oaxaca.** El veintiséis y el treinta de diciembre de dos mil veintidós, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional y la presidenta del Comité de Dirección Estatal del partido político local Nueva Alianza Oaxaca, respectivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto No. 677, mediante el cual se adiciona el artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el dos de diciembre de dos mil veintidós.

2. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los promoventes consideran que se violan los artículos 14; 16; 41; y 73, fracción XXIX-U; 116, fracción IV, inciso c); 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, los promoventes expusieron los siguientes conceptos de invalidez.

El **Partido Acción Nacional**, planteó dos líneas argumentativas, en las cuales expuso en esencia lo siguiente:

Violación al principio de supremacía constitucional

- El partido accionante argumenta que la porción normativa impugnada presupone una modificación a la Constitución que, por su rigidez, compete



exclusivamente al Poder Revisor de la Constitución bajo el procedimiento establecido para ello, lo que infringe el primer presupuesto para cumplimentar las formalidades del proceso legislativo, que es la competencia. Es decir, el Congreso Local no es competente para emitir el acto.

- La actora considera que la supremacía constitucional se transgrede en su dimensión material y formal: en el primer caso, porque se incumple la obligación que el contenido de las normas y actos de autoridad se apeguen a los mandatos de la Ley Fundamental, eso es, a la distribución de competencias y reserva de ley determinadas en los artículos 41 y 116 de la Constitución General, y en el segundo supuesto, porque dos Poderes constituidos (Poder Legislativo y Ejecutivo Locales) se extralimitan de lo impuesto por la Carta Magna, al imponer un método de integración de un órgano jurisdiccional electoral, distinto al previsto en la Ley Fundamental y normas secundarias de jerarquía superior, como lo es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Esto es así, ya que como se desprende del artículo 116, fracción IV, inciso c, numeral 5, constitucional, las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública. Así pues, que la elección, ejercicio y permanencia del cargo de los Magistrados electorales locales, es competencia del Senado de la República y no está delegada esa facultad a los Congresos Locales, por lo que una reforma a la ley que implique la prórroga y continuidad del cargo de las magistraturas deviene inconstitucional.

Violación al principio de autonomía e independencia de los organismos electorales

- La accionante sostiene que de conformidad con la exposición de motivos en el dictamen de la iniciativa, el Congreso del Estado justifica su reforma en el hecho de que el Senado de la República no nombre en tiempo y forma a las magistraturas del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca que se encuentran vacantes con motivo de la terminación de su encargo, lo cual resulta inconstitucional toda vez que la designación sólo le corresponde a dicha autoridad y no al Congreso Estatal, por lo que se contravienen diversos principios rectores en materia electoral.



- La renovación de los Poderes públicos en México es posible solamente mediante elecciones que deriven de procesos electorales constitucionales y legales. Por lo tanto, las reglas para llevarlas a cabo están previstas primeramente en la Constitución General y son obligatorias para las autoridades en general, así como para los partidos políticos, candidatos, personas físicas y morales que tengan relación con la materia electoral.

- En ese sentido, si el órgano jurisdiccional no se encuentra integrado conforme lo marca la Constitución y la ley, es claro que no puede cumplir con los principios electorales. Así pues, el decreto impugnado viola la autonomía del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en su funcionamiento, la independencia de sus decisiones, así como los principios de legalidad y certeza electoral.

- El partido accionante sostiene que no existe sustento legal para que el Poder Constituyente estatal mandate la prórroga y continuidad en el cargo de las magistraturas del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, pues es una facultad exclusiva del Senado de la República nombrar y designar a las personas que habrán de ocupar dichos cargos.

En el mismo sentido, el **partido político local Nueva Alianza, Oaxaca**, planteó tres líneas argumentativas, en las cuales expuso, en esencia, que:

Violación al principio de supremacía constitucional

- El partido accionante argumenta que la porción normativa impugnada presupone una modificación a la Constitución que, por su rigidez, compete exclusivamente al Poder Revisor de la Constitución bajo el procedimiento establecido para ello, lo que infringe el primer presupuesto para cumplimentar las formalidades del proceso legislativo, que es la competencia. Es decir, el Congreso Local no es competente para emitir el acto.

- La actora considera que la supremacía constitucional se transgrede en su dimensión material y formal: en el primer caso, porque se incumple la obligación de que el contenido de las normas y actos de autoridad se apeguen a los mandatos de la Ley Fundamental, eso es, a la distribución de competencias y reserva de ley determinadas en los artículos 41 y 116 de la Constitución General,



y en el segundo supuesto, porque dos Poderes constituidos (Poder Legislativo y Ejecutivo locales) se extralimitan de lo impuesto por la Carta Magna, al imponer un método de integración de un órgano jurisdiccional electoral, distinto al previsto en la Ley Fundamental y normas secundarias de jerarquía superior, como lo es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Esto es así, ya que como se desprende del artículo 116, fracción IV, inciso c, numeral 5, constitucional, las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública. Así pues, que la elección, ejercicio y permanencia del cargo de los Magistrados electorales locales, es competencia del Senado de la República y no está delegada esa facultad a los Congresos Locales, por lo que una reforma a la ley que implique la prórroga y continuidad del cargo de las magistraturas deviene inconstitucional.

Violación al principio de autonomía e independencia de los organismos electorales

- La accionante sostiene que de conformidad con la exposición de motivos en el dictamen de la iniciativa, el Congreso del Estado justifica su reforma en el hecho de que el Senado de la República no nombre en tiempo y forma a las magistraturas del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca que se encuentran vacantes con motivo de la terminación de su encargo, lo cual resulta inconstitucional toda vez que la designación sólo le corresponde a dicha autoridad y no al Congreso Estatal, por lo que se contravienen diversos principios rectores en materia electoral.

- La renovación de los Poderes públicos en México es posible solamente mediante elecciones que deriven de procesos electorales constitucionales y legales. Por lo tanto, las reglas para llevarlas a cabo están previstas primeramente en la Constitución General y son obligatorias para las autoridades en general, así como para los partidos políticos, candidatos, personas físicas y morales que tengan relación con la materia electoral.

- En ese sentido, si el órgano jurisdiccional no se encuentra integrado conforme lo marca la Constitución y la ley, es claro que no puede cumplir con los



principios electorales. Así pues, el decreto impugnado viola la autonomía del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en su funcionamiento, la independencia de sus decisiones, así como los principios de legalidad y certeza electoral.

- El partido accionante sostiene que no existe sustento legal para que el Poder Constituyente estatal mandate la prórroga y continuidad en el cargo de las magistraturas del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, pues es una facultad exclusiva del Senado de la República nombrar y designar a las personas que habrán de ocupar dichos cargos.

Violaciones al procedimiento legislativo

- La accionante sostiene que el proceso legislativo que la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana del Congreso del Estado realizó para la emisión del dictamen por el que se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, no cumplió con lo señalado en las leyes reglamentarias que rigen la vida interna del Congreso del Estado de Oaxaca.

- Se impugna que la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana de la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado, carece de facultades para emitir el dictamen por el que se adiciona la porción normativa impugnada, pues es la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales la que debió haber emitido el referido dictamen por el que erróneamente se adiciona el mencionado artículo.

- El inciso b) de la fracción XIII del artículo 42 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, expone que a la Comisión de Estudios Constitucionales le corresponde el conocimiento y dictamen de lo que se refieran a leyes reglamentarias u orgánicas que deriven de alguna disposición de la Constitución Local o que deriven de la Constitución General y que expresamente autorice a la Legislatura regular.

- En concordancia con lo establecido en el reglamento interior, conforme al artículo décimo octavo del Decreto 1263, emitido por la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el cual se realizaron diversas reformas



a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que estableció que, en un plazo de noventa días, el Congreso Local debía emitir la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, disposición emanada de la Constitución y que regularía la vida interna de un órgano constitucional autónomo, por lo que, sin tener que realizar un mayor esfuerzo de interpretación, se advierte que cualquier reforma que deba realizarse a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, es la Comisión de Estudios Constitucionales la competente para realizar el análisis, discusión y aprobación del dictamen correspondiente.

- En ese orden de ideas, la emisión del dictamen por el que se adiciona el artículo impugnado se encuentra viciado de origen, porque la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana no era la competente para la emisión del referido dictamen.

- Ahora bien, el proceso legislativo para la emisión del dictamen por el que se adicionó la porción normativa impugnada no cumplió con lo señalado en las leyes reglamentarias que rigen la vida interna del Congreso.

- Del contenido del cuerpo del dictamen se advierte que la metodología para la emisión del referido dictamen lo dividen en tres rubros: "Antecedentes, Contenido y Consideraciones."

- Por lo que respecta a la parte de antecedentes, se advierte que los integrantes de la Comisión no llevaron a cabo ninguna sesión de Comisión con la finalidad de que la iniciativa de la ley que ahora se impugna, cumpliera con el análisis, discusión y aprobación, lo que sin duda no se ciñe a lo estipulado por el artículo 67 del Reglamento Interior del Congreso del Estado.

- El referido artículo 67, refiere que para la emisión de los dictámenes se podrán realizar foros, sesiones públicas o reuniones, lo que no sucedió, pues de la lectura integral del dictamen, se advierte que no se llevaron a cabo reuniones de trabajo, con la finalidad de cumplir con la obligación de parlamento abierto, ejercicio legislativo en el que se escuchan las diferentes opiniones de la sociedad y, sobre todo, de personas que conocen del tema, por lo que los integrantes de la Comisión no cumplieron con ese requisito para la emisión del dictamen.



- Quienes integran la Comisión Permanente de Democracia, no convocaron al especialista en materia electoral o constitucional para que realizara un análisis de fondo de la iniciativa de ley planteada, con la finalidad de demostrar que existía la necesidad y procedencia de adicionar el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Oaxaca, por lo que el dictamen se encuentra viciado.

- En el mismo sentido, tampoco se convocó al titular o representante del Tribunal Electoral, con la finalidad de que expusiera los motivos o circunstancias por las cuales se debía aprobar o no la iniciativa de ley, lo cual violentó la autonomía del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

- En ese orden de ideas, se advierte que la presidencia de la Comisión no circuló la propuesta de dictamen entre sus integrantes con dos días naturales de anticipación a la discusión por lo que, al no cumplirse con dicha formalidad, la emisión del dictamen violentó el proceso legislativo, si bien es cierto que dicho requisito es de forma, también afecta el fondo del asunto, pues no se llevó a cabo el análisis y discusión del proyecto del dictamen para la adición del artículo que se impugna.

- Del mismo modo, de la lectura del dictamen no se advierte la referencia a fecha alguna en la que se haya remitido el proyecto de dictamen con la finalidad de ser analizado para su aprobación en Comisión, tampoco se establece la fecha en que se haya realizado la sesión en Comisión o existan datos de que se haya convocado a los diputados y diputadas integrantes, con la finalidad de realizar observaciones al proyecto de dictamen y, posteriormente, se realizara la votación para su aprobación por los integrantes de la Comisión. Por lo que, la emisión del dictamen no cumple con los parámetros mínimos que den certeza jurídica de lo que la Comisión dictaminadora puso a consideración del Pleno del Congreso, para la aprobación del dictamen.

- Así también, la Comisión dictaminadora pasa por alto lo establecido en el artículo 68 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, ya que el mismo establece que el dictamen será válido sólo cuando la Comisión correspondiente discuta un asunto y éste se apruebe, conteniendo la firma a favor de por lo menos tres de sus integrantes.



- De lo anterior se desprende, que un elemento necesario y determinante para que un dictamen sea válido, es que haya sido discutido en sesión de Comisión, pues en ello radica el análisis y viabilidad de la iniciativa de la ley planteada.

- En ese sentido, de las constancias que integran el dictamen emitido por la Comisión de Democracia, no se tiene que su presidenta haya convocado a sesiones o reuniones de trabajo, mucho menos obra en el cuerpo del dictamen un documento en el que se especifique la fecha, hora y lugar en el que se hayan reunido los integrantes de la Comisión para deliberar el contenido del proyecto del dictamen, razón por la que de manera unilateral y sin constreñir su proceder a las reglas que los mismos legisladores han puesto para la emisión de un dictamen, es que aprobaron el dictamen que presentaron ante el Pleno del Congreso, el cual se encuentra viciado de origen y que más allá de la incompetencia que tengan para realizar el nombramiento o permanencia de un Magistrado del Tribunal Electoral, el dictamen en sí mismo se encuentra viciado de forma y afecta el fondo de la reforma de la ley planteada.

- También, la accionante argumenta que el dictamen emitido por los integrantes de la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana no cumple con lo establecido en las fracciones VII, VIII y XIV del artículo 69 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, pues carece de proceso de análisis, de valoración de impacto presupuestal, regulatorio o el que resulte procedente y del lugar y fecha de la sesión de Comisión en que se aprueba.

- En relación con el impacto presupuestal, regulatorio o el que resulte procedente, se argumenta que los integrantes de la Comisión violaron lo establecido en el artículo 66 del referido Reglamento, el cual señala que en caso de que las iniciativas impliquen un impacto presupuestal, la Comisión deberá solicitar a la Comisión de Presupuesto y Programación y a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, una proyección de dicho impacto.

- Lo anterior es así, ya que como se advierte, el actual Magistrado culminó su nombramiento constitucional el nueve de diciembre de dos mil veintidós, por lo que el presupuesto estimado por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca se tendrá que analizar y aprobar con la variante de que pueda estar integrado por dos magistraturas en funciones, es decir, personas que no han sido nombradas



por el Senado de la República. Por lo que, para la aprobación del dictamen, la Comisión debió solicitar la proyección de impacto presupuestario, ya que se deja en estado de incertidumbre al Tribunal Electoral, pues no se dice con claridad cuánto deberá percibir el Magistrado saliente, lo que altera la vida interna del Tribunal Electoral y, consecuentemente, modifica el análisis presupuestario que se tenía pensado para el ejercicio fiscal 2023, pues no se establecieron artículos transitorios que pudieran materializar la permanencia del Magistrado saliente, además de que tampoco se estableció la cantidad que deberá percibir para el caso de seguir persiguiendo una magistratura.

- Consecuentemente, el artículo impugnado violenta la autonomía del Tribunal Electoral, pues independientemente de que no es competencia de la Legislatura Local nombrar Magistrados Electorales, tampoco especifica el salario que deberá percibir una persona que deja de ser funcionario público y que se pretende imponer para hacer las veces de Magistrado.

4. CUARTO.—**Admisión y trámite.** El veintiocho de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Javier Laynez Potisek, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de dos mil veintidós, admitieron a trámite la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional bajo el número de expediente **170/2022**.

5. Adicionalmente, se ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento, hasta antes del cierre de instrucción; a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que de considerar que la materia del juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación corresponda, hasta antes del cierre de instrucción; así como al presidente del Instituto Nacional Electoral para que remitiera copia certificada de los estatutos vigentes del Partido Acción Nacional, la certificación de su registro vigente y precisara quién es el actual representante e integrantes del órgano de dirección nacional; al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que exprese su



opinión en relación con el presente asunto; y por último, a la consejera presidenta del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para que informe la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.

6. Posteriormente, con fecha de cuatro de enero de dos mil veintitrés, se turnó el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

7. Por auto de cuatro de enero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **172/2022**, promovida por el partido político local Nueva Alianza, Oaxaca, y acumularlo a la diversa acción de inconstitucionalidad **170/2022**, toda vez que existe identidad respecto del decreto impugnado y controvertido en el citado medio de control constitucional y turnarlo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, al haber sido designado instructor en la primera de las acciones de inconstitucionalidad.

8. QUINTO.—**Certificación.** El cinco de enero de dos mil veintitrés, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación certificó que el plazo de seis días naturales concedido a los **Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca** para rendir sus informes respectivos transcurriría del **viernes seis al miércoles once de enero de dos mil veintitrés**; el plazo de tres días naturales concedido al **consejero presidente del Instituto Nacional Electoral** para remitir copia certificada de los estatutos vigentes del partido promovente, la certificación del registro vigente y precisar quién es el actual representante e integrante de su órgano de dirección nacional transcurriría del **domingo uno al martes tres de enero de dos mil veintitrés**; el plazo de diez días naturales concedido al **titular de la presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** para expresar su opinión en relación con el asunto, transcurriría del **sábado treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós al lunes nueve de enero de dos mil veintitrés**; el plazo de tres días naturales concedido al **titular de la presidencia de la Consejería del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca** para informar la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad, transcurriría del **viernes seis al domingo ocho de enero de dos mil veintitrés**.



9. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Mediante escrito recibido el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Oaxaca, por conducto del diputado Luis Alfonso Silva Romo, en su carácter de presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:

Razones y fundamentos tendientes a sostener la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad (causal de improcedencia):

I. La acción de inconstitucionalidad debe declararse improcedente, en virtud de que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando se trata de leyes electorales federales o locales, y en el caso en particular no se trata de una ley de carácter electoral.

II. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, debido a que no se expresó ningún concepto de invalidez.

Razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma impugnada:

- El Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en ningún momento invade esferas de competencia ni del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, mucho menos del Senado de la República, en virtud de que el Decreto 677 no constituye una ratificación o reelección de un Magistrado electoral, ya que la disposición controvertida no se encuentra fuera del principio de supremacía constitucional, pues depende y cumple con lo establecido en el numeral 5o. de la fracción IV, del artículo 116 de la Carta Magna.

- Asimismo, el Congreso del Estado de Oaxaca únicamente subsanó un vacío legal, respecto de lo que debía ocurrir en caso de la vacante definitiva de



una magistratura y que el Senado no hubiera hecho la designación correspondiente, ya que el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, sólo prevé la forma en que debe cubrirse una vacante temporal, mas no una definitiva.

- Es decir, con la expedición del artículo 28 Bis, el Congreso Local no suplantó facultad alguna reservada al Congreso de la Unión, por el contrario, establece un mecanismo que busca dar eficacia a la Constitución General, esto, al permitir que la designación de una magistratura en materia electoral del Estado, hecha por el Senado de la República, continúe ejerciendo el encargo mayormente legitimado por la representación popular y de las entidades federativas, salvando así, el probable vacío en la legitimidad de quien ostente una magistratura que, por causas diversas no haya encontrado designación válida del Senado, fortaleciendo así el Pacto Federal.

- De esa manera, el artículo 28 Bis de la referida ley orgánica busca garantizar el principio de independencia judicial, porque al permitir que un Magistrado que fue electo por el Senado de la República siga desempeñando sus funciones hasta que se designe a la persona que deba sustituirlo, genera que las decisiones que tome al interior del Pleno, no se encuentren condicionadas por las o los otros integrantes.

10. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Mediante escrito recibido el cuatro de abril de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de Geovany Vásquez Sagrero, consejero jurídico del Gobierno del Estado, representante legal del Estado de Oaxaca, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura del Estado de Oaxaca, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:

Se atienden los argumentos vertidos por la presidenta del Comité de Dirección Estatal del partido político Nueva Alianza Oaxaca, en la acción de inconstitucionalidad:

- En primer término, la accionante argumenta que la adición del artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, conculca los



principios de supremacía y jerarquía constitucional, y que además el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y el Tribunal Electoral, ambos del Estado de Oaxaca, se pueden calificar como órganos constitucionales autónomos locales, dependientes de la propia Constitución General, por lo que el Congreso Local del Estado de Oaxaca no es competente para legislar respecto a la prórroga y continuidad de las funciones de las magistraturas electorales.

- No obstante, dichas alegaciones carecen de respaldo jurídico, ya que nuestra Constitución Política marca ciertas directrices y bases en el artículo 116, las cuales deben ser administradas con las leyes generales en la materia, las Constituciones Locales y leyes de los Estados en materia electoral, para garantizar su funcionalidad, es decir, se complementan. En ese sentido, el Poder Legislativo Local tiene expeditas facultades para normar cuestiones de organización interna, que no se encuentren debidamente regladas en la Ley Cimera.

- En ese tenor, la interpretación que realiza la accionante sobre los preceptos 116 de la Carta Magna y 114 Bis, penúltimo párrafo, de la Constitución Local, es incorrecta, pues la Carta Magna dispone la libertad de configuración de la integración de los Tribunales Electorales locales por parte de los Poderes Legislativos Estatales, esto es, que los Órganos Electorales Jurisdiccionales locales se integrarán por un número impar de Magistradas y Magistrados, mismos que serán electos por el Senado de la República. Ahora bien, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 106, párrafo 1, en armonía con lo dispuesto en el artículo 114 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se dispone una duración de 7 años en el cargo, sin que se prevea ningún tipo de ratificación o reelección en el cargo, consecuentemente se van complementando, sin que se atente en contra del principio de supremacía y jerarquía normativa que arguye la accionante erróneamente.

- En ese sentido, el argumento expuesto por la accionante no tiene sustento jurídico, ya que la Constitución General otorgó la facultad a la Constitución Local y a las demás leyes federales o locales para reglamentar la materia electoral.

- Con base en lo expuesto y teniendo en cuenta que la hipótesis jurídica consistente en que al término de los siete años del encargo de Magistrado, no se haya elegido por el Senado de la República nuevo Magistrado o Magistrada,



el Congreso Local debidamente facultado, dispuso reglamentar dicha hipótesis en la Ley Orgánica del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, adicionando el artículo 28 Bis, de su lectura se observa que única y exclusivamente se constriñe a una temporalidad específica, prorrogando el término de las funciones del Magistrado o Magistrada saliente en caso de que no se tenga designado a la nueva Magistrada o Magistrado, pero coartando dicha prórroga, ya que no se considerará una ratificación o reelección, dado que una vez que sea electo y designado el Magistrado o Magistrada, el inmediato anterior hará la correspondiente entrega recepción.

- Por lo que, en consecuencia, se traduce que su finalidad es la de establecer un régimen general de suplencia de las vacantes, así como dar legitimidad a las determinaciones de las magistraturas integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, dado que el debate para arribar a emitir o pronunciar resolución sobre algún recurso será celebrada con un número impar de Magistrados, tal como lo mandata nuestra Carta Magna.

- Es necesario recalcar, que al momento de que los operadores legislativos llevaron a cabo el análisis, discusión y aprobación de dicho precepto, no se pretendió legislar sobre la elección de Magistrada o Magistrado como erróneamente lo asevera la accionante, en atención a que dicho procedimiento que es competencia del Senado de la República, ya se encuentra reglado en la Carta Magna; en ese sentido, se reitera que la adición del artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, tiene como objeto y finalidad el ejercicio de la libertad de configuración por parte del Estado a fin de sostener la operatividad de la autoridad jurisdiccional electoral así como legitimar las determinaciones pronunciadas por el Tribunal Electoral, respectivamente; precisando en todo momento que únicamente será para el caso de que no se tenga designado por parte del Senado de la República al Magistrado o Magistrada que ocupará el cargo, delimitando la temporalidad de la prórroga, en el artículo tercero transitorio del decreto que se impugna.

- Luego entonces, se estima que la interpretación concedida por la accionante a los preceptos invocados y que a su consideración transgrede principios constitucionales resulta imprecisa y sesgada, por lo que no debe ser declarada



inválida la porción normativa, pues como se ha demostrado, no se invade la competencia federal al legislar sobre la materia electoral, así como tampoco resulta contraria a los preceptos constitucionales invocados y, en consecuencia, resulta acorde a los mismos.

- Acorde a lo señalado, el Máximo Tribunal Constitucional se ha pronunciado en las acciones de inconstitucionalidad 142/2019 y 294/2020 y sus acumuladas, al precisarse de manera categórica que son las entidades federativas las que tienen competencia para decidir, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Federal y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la integración del órgano electoral de carácter jurisdiccional, es decir, se reconoce la libertad de configuración que puede ejercer el Congreso Local a efecto de establecer los mecanismos necesarios para velar por la integración del Tribunal Electoral Local.

- En segundo lugar, la accionante argumenta que se vulnera el principio de autonomía o independencia de los organismos electorales, dado que la organización de elecciones en México es una función estatal regida por seis principios rectores, entre ellos la independencia o autonomía que se refiere a la situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural. Implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, por lo que a consideración de la accionante si el órgano jurisdiccional no se encuentra integrado conforme lo marca la Constitución y la ley, violenta con ello el principio de independencia o autonomía en sus decisiones, pues al realizarse la adición del artículo 28 Bis a la ley multicitada, se advierte una injerencia por parte del Congreso Local, en la toma de decisiones.

- Consideramos que el argumento anterior, se trata de una apreciación subjetiva, carente de fundamento jurídico, pues la propia Constitución General otorgó facultades a la Constitución Local, leyes federales y estatales para regular la materia electoral, lo que permite al Poder Constituyente Local legislar sobre la materia, sin que con ello se trastoque o vulnere el principio de independencia o



autonomía en la toma de sus decisiones, pues únicamente lo que se reguló en el precepto impugnado, fue una situación extraordinaria derivada de la falta de pronunciamiento por parte del Senado de la República al designar nueva Magistrada o Magistrado para integrar el Tribunal Electoral del Estado, pero no con ello se pretende asumir la competencia que tiene la Ley Cimera, respecto a la elección de Magistrado, como erróneamente lo interpreta la parte demandante, menos aún tener injerencias en la toma de decisiones del Tribunal Electoral, sino por el contrario se pretende dar la legitimación que la propia Constitución estipula al determinar que los asuntos sometidos al conocimiento del Tribunal Electoral, los cuales deberán ser resueltos por los Magistrados integrantes en número impar, en ese tenor, si tomamos en consideración que nuestro Tribunal Electoral está integrado por tres Magistrados, la ausencia de uno reduce a número par, lo que está prohibido.

- Aunado a lo expuesto, de tomar como válido el argumento esgrimido por la promovente, se caería en el error, que la facultad estipulada en la Constitución Federal, para complementarse en la Constitución Local y leyes generales y locales en las cuales es evidente contribuye a su creación, modificación, adición o derogación el Poder Legislativo del Estado, es una injerencia en la toma de decisiones de diversas instituciones entre ellas el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, por lo que la pretensión de la recurrente atenta en contra del pensamiento crítico; pues se recalca las leyes federales y locales se perfeccionan e integran de forma armónica para dar funcionalidad a la materia regulada y ante una situación extraordinaria derivada de la falta de pronunciamiento del Senado de la República para designar Magistrado o Magistrada que integre el Tribunal Electoral del Estado, fue necesario legislar por parte del Congreso del Estado, adicionando el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, lo que no influye en el sentido de la toma de decisiones electorales por parte del Tribunal Electoral, sino sobre su funcionamiento ya estipulado en la Ley Cimera, respetando el número de integrantes impar al tomar decisiones jurisdiccionales en materia electoral así como el principio de inamovilidad y/o duración en el cargo de las magistraturas, dotándolas de certeza jurídica y legitimación.

- En consecuencia, no se transgrede el principio de independencia o autonomía, pues no se invade competencia alguna del ámbito federal, menos aún existe injerencia en la toma de decisiones jurisdiccionales en materia electoral por parte de los integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.



Causales de improcedencia:

- Se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria del procedimiento de control constitucional, en relación con el artículo 65, primer párrafo, del ordenamiento legal, consistente en que no aduce la violación del precepto 116 establecido en la Constitución General.

- La adición del artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca atendió a una circunstancia extraordinaria derivada de la falta de pronunciamiento del Senado de la República para designar Magistrada o Magistrado que integre el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, con el objeto y la finalidad de mantener el número impar de los Magistrados integrantes, sin que ello se pueda considerar invadir la esfera federal para la designación de Magistrados ni tampoco se atenta en contra de la independencia o autonomía del sentido jurídico al resolver controversias sometidas a su consideración.

- En ese sentido, se advierte la improcedencia por la inexistencia de violaciones a la Constitución General, por lo que los argumentos de los partidos accionantes resultan infundados.

Sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad

- Al actualizarse la causal de improcedencia referida anteriormente, resulta viable que se determine el sobreseimiento, de conformidad con el artículo 20, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, Fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. OCTAVO.—**Trámite e informe sobre el proceso electoral.** Por escrito de seis de enero de dos mil veintitrés, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana desahogó el requerimiento por el cual se le solicitó remitir información relacionada con el inicio del proceso electoral local en el Estado de Oaxaca. En ese sentido, informó que el proceso electoral ordinario de las elecciones para gobernador, diputados y concejales de los Ayuntamientos inicia en la primera semana del mes de septiembre del año previo al de la elección ordinaria y concluye con la declaratoria de validez de las elecciones por los órganos electorales competentes o las resoluciones que, en su caso, pronuncien



en última instancia los órganos jurisdiccionales correspondientes, o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

12. Por auto de veinticuatro de enero del presente, se requirió de nueva cuenta al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para que informara de manera puntual la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.

13. Nuevamente, mediante escrito de tres de febrero de dos mil veintitrés, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana reiteró que el proceso electoral ordinario de las elecciones para gobernador, diputados y concejales de los Ayuntamientos inicia en la primera semana del mes de septiembre del año previo al de la elección ordinaria.

14. En auto de veinte de febrero de dos mil veintitrés, se advierte que de nueva cuenta el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana únicamente enuncia lo dispuesto por el artículo 148, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.¹ En ese orden de ideas, con el fin de agilizar el trámite de instrucción, se toma conocimiento de lo expuesto en el informe presentado en la acción de inconstitucionalidad 161/2022 y a su acumulada 162/2022, en la que de forma literal el Instituto Electoral de Oaxaca informó que el proceso electoral ordinario en el Estado de Oaxaca inicia en la primera semana del mes de septiembre del año dos mil veintitrés. En consecuencia, dicha información se invoca como un hecho notorio a fin de que surta efectos en el presente expediente.

15. **NOVENO.—Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** En auto de veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, se tuvo por recibida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde expuso en esencia lo siguiente:

¹ "Artículo 148.

"1. El proceso electoral ordinario de las elecciones para Gobernador, diputados y concejales de los Ayuntamientos, se inicia en la primera semana del mes de septiembre del año previo al de la elección ordinaria, y concluye con la declaratoria de validez de las elecciones por los órganos electorales competentes o las resoluciones que, en su caso, pronuncien en última instancia los órganos jurisdiccionales correspondientes, o cuando se tenga constancia que no se presentó ninguno."



- El artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca es constitucional, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales otorgan libertad de configuración a los Congresos Locales para establecer las reglas a fin de cubrir las vacancias temporales o definitivas de las magistraturas electorales locales.

- En ese sentido, la Sala Superior sostiene que la norma impugnada garantiza la integración, el funcionamiento y la operatividad del órgano jurisdiccional electoral, para resolver los asuntos de su competencia, así como el derecho de acceso a la justicia de las personas gobernadas.

16. Pedimento del fiscal general de la República y manifestaciones del consejero jurídico del Ejecutivo Federal. Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

17. Alegatos y cierre de instrucción. En auto de ocho de mayo de dos mil veintitrés, el Ministro instructor al transcurrir el plazo legal de dos días naturales concedido a las partes para formular alegatos, sin que a la fecha se tuviera constancia de la presentación electrónica o impresa de los mismos, se decretó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

18. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²

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 Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro



toda vez que los partidos políticos plantean la posible contradicción entre la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y la Constitución General.

19. Estas consideraciones son obligatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

20. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 73,³ en relación con el 41, fracción I,⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "Ley Reglamentaria"), es necesario fijar de manera precisa las normas generales impugnadas.

21. De una revisión integral del escrito inicial y, en particular, de los conceptos de invalidez, se advierte que los partidos políticos plantean la inconstitucionalidad del Decreto No. 677, por el que se adicionó el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el dos de diciembre de dos mil veintidós. Para mayor precisión, se transcribe a continuación:

"DECRETO:

"ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona el artículo 28 bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, para quedar como sigue:

en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

³ "Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

⁴ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



"**Artículo 28 Bis.** Para el caso de que concluya el periodo para el que fue designado un Magistrado o Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, y el Senado de la República no haya hecho la designación de la persona que deba sustituirlo en el cargo, aquel o aquella continuará desempeñando el cargo de Magistrada o Magistrado electoral, hasta en tanto el Senado de la República haga la designación correspondiente."

"TRANSITORIOS:

"**PRIMERO.** Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

"**SEGUNDO.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

"**TERCERO.** El presente Decreto no constituye de manera alguna la ratificación o reelección en el cargo del Magistrado o Magistrada en Funciones, una vez que se dé la designación por parte del Senado de la República se hará entrega-recepción.

"**CUARTO.** Quedan derogadas todas las disposiciones jurídicas de igual o menor jerarquía que contravengan lo dispuesto en el presente Decreto."

III. OPORTUNIDAD

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

23. El Decreto impugnado No. 677 fue publicado el **dos de diciembre de dos mil veintidós** en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así que el plazo para promover la acción transcurrió del **tres de diciembre de dos mil veintidós al primero de enero de dos mil veintitrés**, teniendo en cuenta que, como se



cuestionan disposiciones en materia electoral, todos los días del plazo se consideran hábiles.⁵

24. Toda vez que el escrito inicial del Partido Acción Nacional (PAN) fue presentado el **veintisiete de diciembre de dos mil veintidós** y el escrito inicial de Nueva Alianza Oaxaca el **treinta de diciembre de dos mil veintidós**, ambos ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, se concluye que su presentación es **oportuna**.

25. Estas consideraciones son obligatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

26. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda.⁶ Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia establece que

⁵ Ley Reglamentaria del artículo 105, artículo 60, segundo párrafo, que establece: "En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

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: ...

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



se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.⁷

27. Así, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello.

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

28. Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera que se acredita este supuesto procesal en los dos escritos de acción de inconstitucionalidad. En primer lugar, porque se impugnan disposiciones normativas de naturaleza electoral, pues se reclama la integración del órgano jurisdiccional local especializado en materia electoral, materia objeto de lo justiciable para los partidos políticos nacionales y estatales.

⁷ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. ...

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



29. De las constancias se advierte que los accionantes son partidos políticos –nacional y local– con registro y que las personas que acudieron en su nombre cuentan con las atribuciones necesarias, tal como se muestra a continuación.

30. El escrito inicial del Partido Acción Nacional (acción de inconstitucionalidad 170/2022), fue firmado por Marko Antonio Cortés Mendoza, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, calidad que se advierte de la certificación expedida por la directora del secretariado del INE de treinta de diciembre de dos mil veintidós, en la que consta la integración de ese órgano partidista; cuyas facultades de representación del partido, para efectos del presente medio de control constitucional se desprenden del artículo 53, inciso a), de sus Estatutos.⁸

31. Por otro lado, el escrito inicial del partido político local Nueva Alianza, Oaxaca (acción de inconstitucionalidad 172/2022), fue firmado por Angelica Juárez Pérez, presidenta del Comité de Dirección Estatal de Nueva Alianza, Oaxaca, calidad que se advierte de la certificación expedida por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca de tres de febrero de dos mil veintitrés, en la que consta la integración de ese órgano partidista; cuyas facultades de representación del partido, para efectos del presente medio de control constitucional, se desprenden del artículo 51 de sus Estatutos.⁹

32. En esos términos, dichas personas cuentan con las atribuciones con las que se ostentan y las organizaciones en nombre de las cuales promovieron acción de inconstitucionalidad se encuentran registradas como partidos políticos.

⁸ **Artículo 53.** Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

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

⁹ **Artículo 51.** El presidente o presidenta Estatal de Nueva Alianza Oaxaca es el representante legal y político del Partido, obligado a velar por la observancia de sus documentos básicos y el cumplimiento de sus objetivos, para asegurar la unidad de acción de todos sus afiliados y afiliadas, así como aliados y aliadas, mediante procedimientos democráticos."



33. Toda vez que se impugna una norma general electoral de carácter estatal, tanto el partido político nacional como el partido político local cuentan con legitimación.

34. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que tales acciones de inconstitucionalidad **fueron promovidas por parte legitimada** para ello.

35. Estas consideraciones son obligatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

36. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquéllas que este Alto Tribunal advierta de oficio, esto último, conforme con lo previsto en los artículos 19, último párrafo, en relación con el 65, ambos de la ley reglamentaria.¹⁰

V.1. Inexistencia de violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

37. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca argumenta que en el caso se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en relación con el 65, primer párrafo, del ordenamiento legal en comento, consistente en la inexistencia de violaciones a

¹⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo los razonamientos siguientes:

- El Decreto No. 677, mediante el cual se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, atendió a una circunstancia extraordinaria derivada de la falta de pronunciamiento del Senado de la República para designar Magistrado o Magistrada que integre el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, con el objeto y la finalidad de mantener el número impar de los Magistrados integrantes, sin que ello se pueda considerar invadir la esfera federal para la designación de Magistrado, tampoco que se atente en contra de la independencia o autonomía del sentido jurídico al resolver controversias sometidas a su consideración.

- Los conceptos hechos valer por los accionantes resultan infundados, pues dentro de su argumentación se ciñen a citar violaciones a los principios de supremacía constitucional y jerarquización normativa, así mismo la independencia o autonomía en la toma de decisiones sometidas al Tribunal Electoral del Estado, principios que no fueron trastocados por el Congreso del Estado de Oaxaca al legislar sobre la materia.

38. La causa de improcedencia planteada es **infundada**, toda vez que, contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, los accionantes sí plantean presuntas violaciones a los principios de supremacía constitucional, autonomía e independencia de los organismos electorales, constitucionalmente previstos. Es decir, en algunos casos de forma expresa y, en otros, a partir de los argumentos que se plantean, se observa que los promoventes reclaman presuntas violaciones a los artículos 41, segundo párrafo, base V, apartado A, primer párrafo y, apartado C; 73, fracción XXIX-U; 116, fracción IV, inciso c) y 133 de la Constitución General.

39. Consecuentemente, contrario a lo que afirma el Poder Ejecutivo Local, no se actualiza el supuesto de improcedencia previsto por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional. Además, en los informes se esgrimen argumentos sosteniendo la constitucionalidad de la norma impugnada, cuestión que es propia del estudio de fondo.



40. Estas consideraciones son obligatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

V.2. Los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando se trate de leyes electorales

41. El Congreso del Estado de Oaxaca argumenta que el presente medio de control constitucional debe declararse improcedente, en virtud de que, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General, los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando se trate de leyes electorales federales o locales, y en el caso en particular no se trata de una ley de carácter electoral, en virtud de que la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, luego entonces, la adición del artículo 28 Bis a la referida ley, no regula sobre un proceso electoral.

42. Es **infundada** la causa de improcedencia, por las razones que a continuación se exponen. Los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, inciso f),¹¹ de la Constitución General y 62, último párrafo,¹² de su ley reglamentaria disponen

¹¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

¹² **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."



que los partidos políticos podrán promover una acción de inconstitucionalidad, cuando: a) cuestionen normas generales de carácter electoral; b) cuenten con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente; c) la promuevan por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso) y d) quien las suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello.

43. En relación con el primer requisito –que se trate de normas de carácter electoral– debe señalarse que constitucionalmente se prevé que los partidos políticos gozan de una legitimación restringida para promover acciones de inconstitucionalidad, puesto que, si no controvierten la constitucionalidad de normas generales en materia electoral, su acción no procederá.

44. Desde la Novena Época este Alto Tribunal ha sostenido que, para determinar si una norma es electoral, no es necesario atender a un criterio nominal ni a su "ubicación" o pertenencia a un "código electoral", sino que dicha categorización dependerá en parte de su contenido material. Esto es, la calificación de que una norma sea "electoral" para efectos de que los partidos políticos se encuentren legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad depende de las cuestiones o supuestos que la propia norma regula. Bajo dicho entendido, este Alto Tribunal ha considerado por materia electoral no sólo a las normas que establecen directa o indirectamente el régimen de los procesos electorales, sino también a las que "deban influir en ellos de una manera o de otra"¹³ o regulen aspectos vinculados con derechos políticos-electorales.¹⁴

¹³ De conformidad con la jurisprudencia P./J. 25/99, del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que



45. En el caso concreto, los partidos accionantes impugnan la adición del artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Del contenido del decreto impugnado se advierte que la referida reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca establece la prórroga y continuidad del ejercicio del cargo de magistraturas del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, para el caso de que concluya el periodo para el que fue designado y el Senado de la República no haya hecho la designación de la persona que deba sustituirlo en el cargo, hasta tanto dicha Cámara haga la designación correspondiente.

46. En atención a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el Decreto No. 677, por el que se adicionó el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, sí es una ley electoral, toda vez que su contenido incide de manera directa en la integración del órgano jurisdiccional encargado de revisar la legalidad y la constitucionalidad de los procesos electorales locales y la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. En consecuencia, se desestima la causal de improcedencia alegada por el Congreso Local.

establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras".

Registro digital: 194155. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, p. 255.

¹⁴ Este criterio fue sostenido por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 8/2011 y ha sido reiterado por las Salas de este Alto Tribunal. A manera de ejemplo, por la Segunda Sala al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2015 en la sesión correspondiente al primero de julio de dos mil quince, por unanimidad de votos y la ya citada acción de inconstitucionalidad 8/2018 y sus acumuladas 9/2018, 10/2018, y 11/2018 resueltas por el Tribunal Pleno el quince de noviembre de dos mil dieciocho.



47. Estas consideraciones son obligatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

V.3. Falta de conceptos de invalidez

48. Asimismo, el Congreso del Estado de Oaxaca argumenta que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, en relación con la fracción V del artículo 61 del mismo ordenamiento, que exige que en la demanda se señalen los conceptos de invalidez, bajo los siguientes argumentos:

- Ante la ausencia de conceptos de invalidez o de cualquier causa de pedir en una acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede oficiosamente buscar elementos que pudieran generar una condición de inconstitucionalidad; esto es, no puede llevar a cabo una proposición de argumentos como si los hubieran elaborado los promoventes, aun y cuando el artículo 71 de la misma ley obligue a esa máxima autoridad jurisdiccional del país a suplir la deficiencia en la demanda al momento de dictar sentencia.

- Es aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 4/2013, de rubro "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLEN- CIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Del análisis integral del escrito de la acción de inconstitucionalidad promovida por el PAN, se advierte que no expresó concepto de invalidez alguno respecto del acto combatido, a pesar de haberlos señalado expresamente en el apartado de las normas reclamadas; por lo que, ante la ausencia de argumentos de invalidez, lo procedente sería sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad.

49. A pesar de la falta de claridad en la redacción del capítulo de conceptos de invalidez de ambas demandas, contrario a lo aducido por el Congreso Local, en los escritos iniciales se pergeña la causa de pedir, consistente en demandar la inconstitucionalidad del artículo 28 Bis de la ley impugnada, al considerar que



invade competencias y contraviene lo establecido expresamente en la Constitución General, en relación con la autonomía y debida integración de los organismos electorales locales, así como la independencia de sus decisiones, puesto que considera que la ley secundaria es contraria al parámetro de constitucionalidad al permitir que se prorrogue el cargo de un Magistrado que ya ha concluido el plazo para el que fue nombrado.

50. En consecuencia, la causal de improcedencia es **infundada**.

51. Estas consideraciones son obligatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Presuntos vicios del procedimiento legislativo

52. En primer lugar, debe estudiarse el concepto de invalidez hecho valer por el **partido político local Nueva Alianza, Oaxaca**, encaminado a combatir el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto No. 677, por el que se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, pues de resultar fundado conduciría a la invalidez del decreto en su integridad.

53. La accionante sostiene que el proceso legislativo realizado por la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana del Congreso del Estado para la emisión del dictamen por el que se adicionó el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca incumplió con lo señalado en las leyes reglamentarias que rigen la vida interna del Congreso del Estado de Oaxaca, en específico por lo señalado en los artículos 66, 67, 68 y 69, fracciones VII, VIII y XIV, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca.



54. Para dar contestación a los planteamientos del partido accionante, es necesario precisar que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno en relación con el análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos ha señalado que no todas las violaciones son aptas para provocar la invalidez de las normas que de ellos deriven, sino sólo aquellas que trasciendan de modo fundamental.¹⁵

55. Así, el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa para, desde esa perspectiva, vigilar el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades procedimentales: el de **economía procesal**, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de **equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.¹⁶

56. Específicamente, para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo en un caso concreto infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:¹⁷

¹⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 94/2001, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

¹⁶ Véase la tesis P. XLIX/2008, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."

¹⁷ Véase la tesis P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."



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

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

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

57. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto.

58. Preciado el estándar de la revisión a cargo de este Pleno, para determinar si existieron las violaciones que el promovente aduce y, en su caso, valorar su potencial invalidante, debemos, en primer lugar, hacer referencia a las reglas relevantes que rigen el procedimiento legislativo en el Estado de Oaxaca, contenidas en la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y el Reglamento Interior del Congreso Local, vigentes al momento en que se desarrolló el procedimiento cuestionado **(I)**; establecer la manera en que se desarrolló



el procedimiento legislativo de la norma impugnada (II) y, finalmente, establecer si las irregularidades procedimentales aducidas, en su caso, tienen potencial invalidante evaluadas en el contexto de la totalidad del procedimiento (III).

I. Normatividad aplicable al procedimiento legislativo en el Estado de Oaxaca

a. Presentación de la iniciativa. El derecho de presentar iniciativas le corresponde al gobernador, a los diputados, al Tribunal Superior de Justicia, a los órganos autónomos del Estado, a los Ayuntamientos, a los ciudadanos y a los pueblos y comunidades indígenas (artículo 50 de la Constitución Local).¹⁸

b. Turno de la iniciativa. El presidente de la Mesa Directiva o Comisión Permanente turna la iniciativa a la Comisión o a las Comisiones competentes para ser dictaminada de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso (artículo 51 de la Constitución Local).¹⁹

c. Dictaminación. La Comisión o Comisiones competentes estudiarán, analizarán y discutirán la iniciativa y emitirán el dictamen que proponga la aprobación de la iniciativa en sus términos, la aprobación de la iniciativa con modificaciones, o bien, el desechamiento.

Una vez emitido el dictamen, la Comisión correspondiente lo envía a la Mesa Directiva, por conducto de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, para los

¹⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

"Artículo 50. La facultad, atribución y derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. A los Diputados;

"II. Al Gobernador del Estado;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relativo a la Administración de Justicia y Orgánico Judicial;

"IV. A los órganos autónomos del Estado, en el ámbito de su competencia;

"V. A los Ayuntamientos;

"VI. A los ciudadanos del Estado; y,

"VII. A los pueblos y comunidades indígenas y afrooaxaqueñas."

¹⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

"Artículo 51. La discusión y aprobación de las leyes se hará con sujeción a las disposiciones de esta Constitución y la normatividad del Congreso del Estado; todas las iniciativas serán turnadas a las comisiones competentes para ser dictaminadas de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso. ..."



efectos de la programación legislativa (artículos 64, 68 y 71 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca).²⁰

d. Discusión del Dictamen. El presidente de la Mesa Directiva en el Pleno abre el asunto para su discusión en lo general y en lo particular, los diputados podrán hacer uso de la palabra a favor o en contra (artículo 115 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca).²¹

e. Votación y aprobación del dictamen de ley o decreto. Los diputados emitirán su voto a favor, en contra o abstención. El proyecto de ley o decreto se entenderá aprobado si obtuvo la mayoría absoluta de votos a favor, excepto que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento Interior dispongan otra cosa.

f. Envío de la minuta de ley o decreto al Ejecutivo. Se envía al Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación en el Diario Oficial del

²⁰ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca

"Artículo 64. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada por escrito, para aprobar o desechar los siguientes asuntos:

"I. Minutas federales;

"II. Proyectos de ley o decretos;

"III. Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo a proyectos de ley o decreto;

"IV. Cuenta Pública;

"V. Propositiones con punto de acuerdo;

"VI. Ratificaciones de servidores públicos o nombramientos de integrantes de órganos constitucionales autónomos, y;

"VII. Solicitudes de permiso en términos de lo dispuesto por el artículo 81 de la Constitución Local.

"VIII. Los informes anuales de actividades que presenten los titulares de los Órganos Autónomos."

"Artículo 68. ...

"La comisión o comisiones que emitan dictamen, deberán enviarlo de inmediato a la Mesa Directiva, por conducto de la Secretaría de Servicios Parlamentarios para efectos de programación legislativa."

"Artículo 71. El dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto en el mismo sentido del dictamen emitido, y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido."

²¹ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca

"Artículo 115. Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea, en su conjunto, y después en lo particular cada uno de los artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez."



Estado (artículo 158 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca).²²

II. Desarrollo del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto No. 677, mediante el cual se adicionó el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

59. A partir de las constancias del expediente, se tiene que el procedimiento legislativo de la adición normativa cuestionada se desarrolló de la siguiente manera:

a) Presentación de la iniciativa. La adición del artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca deriva de una iniciativa presentada en la Secretaría de Servicios Parlamentarios el día nueve de agosto de dos mil veintidós por las diputadas Yesenia Nolasco Ramírez, Haydeé Irma Reyes Soto y Nancy Natalia Benítez Zárate.

- Dicha iniciativa fue presentada en el Pleno en sesión ordinaria de la Sexagésima Quinta Legislatura, celebrada el diez de agosto de dos mil veintidós, en donde la presidenta de la Mesa Directiva, acordó que fuera turnada a la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana.

- El día once de agosto de dos mil veintidós, fue recibida la iniciativa con proyecto de decreto en la presidencia de la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana, a través de la Secretaría de Servicios Parlamentarios mediante oficio número LXV/A.L./COM.PER./1342/2022.

- Posteriormente, con fecha de quince de agosto de dos mil veintidós, la presidencia de la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana, a través de la Secretaría de Servicios Parlamentarios recibió la solicitud de intervención presentada por la Magistrada presidenta del Tribunal Electoral

²² Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca

"Artículo 158. Las leyes o decretos que hubiesen sido aprobados por el Congreso se enviarán al Titular del Poder Ejecutivo del Estado para los efectos Constitucionales, firmados por la presidencia de la Mesa Directiva y las Secretarías."



del Estado de Oaxaca, en relación con la iniciativa con proyecto de decreto, mediante oficio número TEEO/P/EBV/M/06/2022.

b) Trabajo en Comisión. Tras convocar a sesión de trabajo, la Comisión dictaminadora llevó a cabo su trabajo legislativo y emitió el dictamen correspondiente el dieciséis de agosto de dos mil veintidós, siendo signado por cuatro de sus integrantes. El dictamen fue entregado ese día al presidente de la Mesa Directiva.

c) Primera lectura. En la sesión ordinaria correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio legal de la Sexagésima Quinta Legislatura constitucional del Estado, llevada a cabo el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, se tuvo en el orden del día de la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana la declaratoria de publicidad en primera lectura del Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

d) Segunda lectura. En sesión ordinaria correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio legal de la Sexagésima Quinta Legislatura constitucional del Estado, de fecha de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, se tuvo en el orden del día los Dictámenes de Comisiones en segunda lectura, en la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana, el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

- En cumplimiento al orden del día, la diputada secretaria Ysabel Martina Herrera Molina dio cuenta con el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, para que posteriormente la diputada vicepresidenta Yesenia Nolasco Ramírez sometiera el asunto a discusión, no sin antes atender la moción suspensiva presentada por la diputada María Luisa Matus Fuentes y el diputado Leonardo Díaz Jiménez.

- Se le concedió el uso de la palabra a la diputada María Luisa Matus Fuentes para fundamentar su moción, a partir de la cual se abrió la discusión y los



diputados tuvieron la oportunidad de hacer uso de la palabra a efecto de establecer su postura.

- Se continuó con la discusión en lo general y particular del dictamen con proyecto de decreto y la diputada Melina Hernández Sosa y el diputado Sesul Bolaños López, presentaron una reserva y expusieron el fundamento de ésta.

- Asimismo, hicieron uso de la palabra los diputados Luis Alfonso Silva Romo, Sesul Bolaños López, María Luisa Matus Fuentes, Luis Alfonso Silva Romo y Haydée Irma Reyes Soto, quienes expusieron sus argumentos relacionados con el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

- La diputada presidenta Mariana Benítez Tiburcio, sometió a consideración del Pleno si se encontraba suficientemente discutido el dictamen, propuesta que fue aprobada en votación económica. Posteriormente, se procedió a la votación nominal del dictamen en lo general y en lo particular; resultando con veintiún votos a favor y nueve en contra.

- Con base en el resultado de la votación anterior, la presidenta declaró aprobado en lo general y en lo particular el dictamen y, en consecuencia, ordenó remitirlo al Ejecutivo del Estado para los efectos señalados en el artículo cincuenta y tres de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

e) Publicación. Finalmente, el dos de diciembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el Decreto No. 677 por el que se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

III. Evaluación del potencial invalidante de las violaciones procedimentales que se hacen valer

60. En primer lugar, la accionante impugna que la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana de la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado, carece de facultades para emitir el dictamen por el que se adiciona la



porción normativa impugnada, pues es la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales la que debió haber emitido el referido dictamen por el que erróneamente se adiciona el mencionado artículo. El partido promovente argumenta que el inciso b) de la fracción XIII del artículo 42 del Reglamento Interior del Congreso del Estado expone que a la Comisión de Estudios Constitucionales le corresponde el conocimiento y dictamen de lo que se refieran a leyes reglamentarias u orgánicas que deriven de alguna disposición de la Constitución Local o que deriven de la Constitución General y que expresamente autorice a la Legislatura regular.

61. El argumento sostenido es **infundado**, pues la Comisión de Democracia y Participación Ciudadana sí tiene competencia para emitir el dictamen por el que se adiciona la porción normativa impugnada, pues la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca es considerada una ley electoral.

62. Ciertamente, si bien el inciso b) de la fracción XIII del artículo 42²³ del citado reglamento establece que a la Comisión de Estudios Constitucionales le corresponde el dictamen y conocimiento de los asuntos que se refieran a leyes reglamentarias u orgánicas que deriven de alguna disposición de la Constitución Local o que deriven de la Constitución General y que expresamente autorice a la Legislatura regular, también lo es que el inciso d) de la fracción VIII del artículo 42²⁴ del Reglamento Interior del Congreso Local establece que a la Comisión de Democracia y Participación Ciudadana le corresponde el dictamen y conocimiento de los asuntos que se refieran a las iniciativas de ley o modificaciones

²³ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca

"Artículo 42. ...

"XIII. Estudios Constitucionales; le corresponde el dictamen y conocimiento de los siguientes asuntos:

...

"b. Los que se refieran a leyes reglamentarias u orgánicas que deriven de alguna disposición de la Constitución Local o que deriven de la Constitución Federal y que expresamente autorice a la Legislatura regular; ..."

²⁴ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca

"Artículo 42. ...

"VIII. Democracia y Participación Ciudadana; le corresponde el dictamen y conocimiento de los siguientes asuntos: ...

"d. Los que se refieran a las iniciativas de ley o modificaciones relacionadas con la legislación electoral; ..."



relacionadas con la legislación electoral, por lo que el hecho de que no hayan pasado por la otra Comisión es irrelevante y, al ser legal, carece de cualquier potencial invalidante.

63. En segundo lugar, el partido accionante argumenta que los integrantes de la Comisión no llevaron a cabo sesiones con la finalidad de que la iniciativa de ley cumpliera con el análisis, discusión y aprobación, tampoco se realizaron foros, sesiones públicas o reuniones para escuchar las diferentes opiniones de la sociedad ni del especialista en materia electoral o constitucional para que realizara un análisis de fondo de la iniciativa de ley planteada, ni se convocó al titular o representante del Tribunal Electoral, con la finalidad de que expusiera los motivos o circunstancias por las cuales se debía aprobar o no la iniciativa de ley, lo cual violentó la autonomía del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

64. Lo alegado por la actora resulta **infundado**, pues la implementación de este ejercicio ciudadano no representa una obligación que deba realizar el Congreso Local como parte del procedimiento legislativo, cuyo cumplimiento sea determinante para la validez de las normas emitidas.

65. En ese sentido, este Tribunal Pleno ha sostenido en la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas,²⁵ así como en los amparos en revisión 25/2021²⁶ y 27/2021,²⁷ que la figura de parlamento abierto en una democracia implica incorporar al ciudadano tanto en el diseño de las normas, en las iniciativas ciudadanas, así como en la difusión de los proyectos para recabar comentarios y medir el grado de los cambios normativos propuestos, lo cual incluye realizar deliberaciones abiertas.

66. Sin embargo, la no realización de espacios de participación abierta no puede traducirse en una violación al procedimiento legislativo, porque del

²⁵ Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos. Ministra ponente: Ana Margarita Ríos Farjat.

²⁶ Resuelta en sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁷ Resuelta en sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos. Ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá.



artículo 67²⁸ del Reglamento Interior del Congreso del Estado no se desprende la obligación de conformar un modelo de parlamento abierto consistente en espacio de participación directa de la ciudadanía como parte del procedimiento de la creación de una norma, sino que únicamente se prevé la posibilidad de la Comisión dictaminadora de acordar la realización de foros, sesiones públicas o reuniones. Se trata de facultades discrecionales a cargo de las Comisiones a fin de enriquecer el trabajo legislativo, pero no es una facultad de ejercicio obligatorio que implique que en todos los trabajos legislativos deba realizarse dicho ejercicio.

67. En tercer lugar, la accionante sostiene que la presidenta de la Comisión no circuló la propuesta de dictamen entre sus integrantes con dos días naturales de anticipación a la discusión por lo que, al no cumplirse con dicha formalidad, la emisión del dictamen violenta el proceso legislativo.

68. Resulta **infundado** lo sostenido por el partido local ya que, aunque la Comisión incumplió con lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 67²⁹ del Reglamento Interior del Congreso, el vicio cometido no tiene potencial invalidante, en virtud de que no trasciende de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues dicha cuestión es una mera formalidad que no impidió que se llevara a cabo el análisis y la discusión del Proyecto de Dictamen ni degradó la calidad democrática de éste. Además, se trata de un vicio convalidable en la discusión plenaria.

²⁸ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca

"Artículo 67. ...

"La comisión podrá acordar la realización de foros, sesiones públicas o reuniones, en las que consulte:

"I. La opinión de los especialistas en la materia;

"II. A los grupos interesados, si los hubiere;

"III. A los titulares de las Administración Pública Estatal, de los Órganos Constitucionales Autónomos y Autoridades Municipales, a las organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos y a los titulares o representantes legales de empresas particulares que detenten una concesión del Estado, y;

"IV. A las cámaras, consejos y organizaciones sociales conocedoras del tema que se discuta. ..."

²⁹ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca

"Artículo 67. ...

"La presidencia de la comisión deberá circular la propuesta de dictamen entre sus integrantes, con dos días naturales de anticipación a la reunión en que se discuta y se dictamine. ..."



69. En cuarto lugar, el partido actor sostiene que de las constancias que integran el dictamen emitido por la Comisión de Democracia no se advierte la referencia a fecha alguna en la que se haya remitido el Proyecto de Dictamen con la finalidad de ser analizado para su aprobación en Comisión, tampoco se establece la fecha en que se haya realizado la sesión en Comisión o existan datos de que se haya convocado a los diputados y diputadas integrantes a efecto de deliberar el contenido o realizar observaciones al Proyecto de Dictamen para, posteriormente, realizar la votación para su aprobación. Del mismo modo, alegan que se omite señalar el lugar y fecha de la sesión de Comisión en que se aprobó el Dictamen.

70. Lo alegado por la accionante resulta **infundado**, ya que el Reglamento Interior del Congreso del Estado no establece la obligación de realizarlo. No obstante, con fecha doce de agosto de dos mil veintidós, la Comisión Permanente de Democracia y Participación Ciudadana emitió la convocatoria para la celebración de la sesión ordinaria de la Comisión para que tuviera lugar el día dieciséis de agosto de dos mil veintidós a las catorce horas en la sala de juntas del primer nivel del edificio de diputados, señalando en el orden del día la presentación, análisis, discusión y, en su caso, aprobación del Proyecto de Dictamen del Decreto impugnado.

71. En ese sentido, la Comisión dictaminadora sí convocó a los diputados y diputadas integrantes de la Comisión a la sesión en la que se llevó a cabo el análisis, discusión y aprobación del Dictamen impugnado, por lo que el desarrollo del procedimiento legislativo se llevó a cabo apegándose a las reglas establecidas. Es decir, no se cometió ninguna violación al procedimiento.

72. Por último, el partido local argumenta que el Dictamen carece de proceso de análisis, de valoración de impacto presupuestal, regulatorio o el que resulte procedente, por lo que los integrantes de la Comisión violaron lo establecido en el artículo 66³⁰ y la fracción VIII del artículo 69³¹ del Reglamento Interior

³⁰ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca

"**Artículo 66.** En el caso de que las iniciativas impliquen un impacto presupuestal, la comisión o comisiones deberán solicitar al Centro de Estudios Económicos y de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, una proyección de dicho impacto. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en vigor."



del Congreso, el cual señala que en caso de que las iniciativas impliquen un impacto presupuestal, la Comisión deberá solicitar a la Comisión de Presupuesto y Programación y a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, una proyección de dicho impacto.

73. Lo anterior es **infundado**, ya que no obstante que el artículo 66 y la fracción VIII del artículo 69 del Reglamento Interior del Congreso Local establecen que en los casos que resulte necesario el dictamen deberá contener la valoración de impacto presupuestal, regulatorio o el que resulte procedente, conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016,³² la ausencia de una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto de decreto no tiene un efecto invalidante del proceso legislativo, máxime que dicha condición sólo conlleva que la respectiva autoridad hacendaria formule las recomendaciones que estime pertinentes, sin afectar el proceso legislativo.

74. En conclusión, este Tribunal Pleno no advierte la existencia de violaciones graves que trastorquen los atributos democráticos finales de la decisión, dado que se respetó el derecho a la participación, en condiciones de libertad e igualdad, de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, permitiendo tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública. Del mismo modo, el procedimiento deliberativo cumplió con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas.

75. En esas condiciones, el concepto de invalidez respecto de violaciones al procedimiento legislativo hecho valer por el partido local resulta **infundado**, por lo que debe reconocerse la validez del procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado.

³¹ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca

"**Artículo 69.** El dictamen deberá contener los siguientes elementos: ...

"VIII. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio o el que resulte procedente; ..."

³² Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos. Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.



VI.2. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

76. Desde los inicios de nuestro orden constitucional, la Constitución General ha contemplado directamente normas que rigen nuestra vida democrática; sin embargo, al pasar de los años, éstas han sufrido una importante serie de reformas que han delineado la actual configuración de nuestro régimen democrático, incluyendo las que rigen nuestro sistema electoral.

77. Partiendo de esa lógica y para efectos de resolver el caso que nos ocupa, debe destacarse que, mediante una de las últimas reformas en materia electoral (la de diez de febrero de dos mil catorce), el Constituyente Permanente modificó varias disposiciones para, entre otras cuestiones, implementar las bases constitucionales a las que deben sujetarse los Estados de la República en materia electoral; delegando al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes generales que delimitarán ciertos contenidos y 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 la propia Constitución. Mandatos que se aprecian claramente en lo previsto en el artículo 116, fracción IV, en relación con el numeral 73, fracción XXIX-U, del Texto Constitucional,³³ así como en los artículos transitorios (en especial el segundo, tercero

³³ **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."

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:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

"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;



"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.

"5o. Las autoridades electorales estatales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

"6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

"7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

"d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

"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 candidatas a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

"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;

"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;



y cuarto) del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

78. Así las cosas, actualmente, es innegable que la Constitución General prevé ciertas **bases constitucionales** en materia electoral que **deben ser cumplimentadas** de manera irrestricta **por todas las entidades federativas**; las

"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;

"i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 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;

"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, y

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;

"o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

"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.

"V. Las Constituciones y Leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Local y Municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; ..."



cuales, incluso, han sido reguladas de manera secundaria en las leyes generales respectivas, tales como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o la Ley General de Partidos Políticos.

79. Consecuentemente, tal como hemos resuelto en otros casos, el **parámetro de regularidad** que deben acatar las entidades federativas en **ciertos ámbitos de la materia electoral se integra tanto por lo expresamente previsto en las normas de rango constitucional como la regulación específica que se prevé en las leyes generales**. Además, esta Suprema Corte ya ha identificado que dentro de estas bases constitucionales previstas en la Constitución General se encuentran aquellas destinadas a regular a ciertos órganos que participan en el proceso electoral; en particular, a las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver las controversias en materia electoral en las entidades federativas.

80. Al respecto, en la Constitución General, en el numeral 5 del inciso c) de la fracción IV del citado artículo 116, se establece expresamente que las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas "*se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley*". Siendo que en el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce se dice a su vez, entre otros aspectos, que el Senado de la República llevará a cabo los procedimientos de nombramiento de los Magistrados electorales locales antes del inicio del proceso electoral posterior a la entrada en vigor de esa reforma.³⁴

81. Adicionalmente, entre otras normas, en el inciso b) de la citada fracción IV del artículo 116 constitucional se dispone que en el ejercicio de la función

³⁴ "DÉCIMO. Los Magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de las normas previstas en el transitorio segundo, continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen los nuevos nombramientos, en los términos previstos por la fracción IV, inciso c), del artículo 116 de esta Constitución. El Senado de la República llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los Magistrados electorales se verifique con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de este decreto.

"Los Magistrados a que se refiere el párrafo anterior serán elegibles para un nuevo nombramiento."



electoral, a cargo de todas las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; y en los incisos l) y m) de la misma fracción se ha dispuesto que las entidades federativas deberán establecer un sistema de medios de impugnación para todos los actos y resoluciones electorales y que se deberán 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.

82. Por su parte, en la legislación secundaria, el título tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se reservó a las autoridades electorales jurisdiccionales locales; dividiendo este título en ocho capítulos, en donde se prevén desde disposiciones generales hasta normas de diferente naturaleza que regulan: la integración del tribunal, su forma de designación, procedimiento y requisitos de elección, el tiempo en el cargo, las reglas relativas a las vacantes, sus atribuciones y formas de sesionar, el régimen de impedimentos, excusas y remuneraciones, sus causas de responsabilidad, entre otros aspectos. Contenidos que se ven reflejados en los artículos 105 a 118 de la ley.³⁵

³⁵ Entre los más importantes, destaca lo previsto en los siguientes artículos:

"Artículo 105.

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

"2. Estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas."

"Artículo 106.

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistradas y Magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada estado y de la Ciudad de México.

"2. Los Magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

"3. Los Magistrados electorales serán los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales."



83. En estas disposiciones, entre otros tantos aspectos, se detalla que los tribunales electorales locales se conformarán por tres o cinco magistraturas, según corresponda, cuyos titulares permanecerán en su encargo **siete años** y actuarán en forma colegiada y en donde se deberá observar el principio de paridad, alternando el género mayoritario. Asimismo, que **tales Magistradas o Magistrados serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores** (artículo 106) y que gozarán de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, **la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración** y la seguridad económica (artículo 117, numeral 2).

"Artículo 108.

"1. Para la elección de los Magistrados electorales que integren los organismos jurisdiccionales locales, se observará lo siguiente:

"a) La Cámara de Senadores emitirá, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo, y

"b) El Reglamento del Senado de la República definirá el procedimiento para la emisión y desahogo de la convocatoria respectiva.

"2. El Magistrado presidente será designado por votación mayoritaria de los Magistrados del organismo jurisdiccional correspondiente."

"Artículo 109.

"1. En caso de presentarse alguna vacante temporal de alguno de los Magistrados que componen los organismos jurisdiccionales locales, ésta se cubrirá de conformidad con el procedimiento que dispongan las leyes electorales locales.

"2. Tratándose de una vacante definitiva de magistrado, ésta será comunicada a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución. Las vacantes temporales que excedan de tres meses serán consideradas como definitivas.

"3. Las leyes locales establecerán el procedimiento de designación del magistrado presidente, así como las reglas para cubrir las vacantes temporales que se presenten. La presidencia deberá ser rotatoria."

"Artículo 117.

"1. Con independencia de lo que mandaten las Constituciones y leyes locales, serán causas de responsabilidad de los Magistrados electorales de las entidades federativas las siguientes:

"...

"2. Los Magistrados electorales estatales gozarán de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica."

"Artículo 118.

"1. Los Magistrados electorales sólo podrán ser privados de sus cargos en términos del Título Cuarto de la Constitución y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos aplicables."



84. Destacando que, respecto a algunas de estas bases constitucionales y legales relacionadas con los órganos jurisdiccionales electorales, esta Suprema Corte ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varios casos; abordando sus alcances y su relación con el ámbito de actuación legislativa que corresponde a los Poderes Legislativos de las entidades federativas.

85. En concreto, este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre legislaciones estatales que han regulado las reglas aplicables para las ausencias de Magistradas o Magistrados electorales locales;³⁶ la competencia para establecer requisitos para ser Magistrada o Magistrado electoral;³⁷ el funcionamiento al interior del Tribunal Electoral;³⁸ la probidad y rotación de la presidencia del tribunal, así como la entrada en funciones del mismo;³⁹ el haber de retiro de las Magistradas o Magistrados;⁴⁰ la competencia para nombrar magistraturas supernumerarias por un Congreso Local;⁴¹ el presupuesto asignado al tribunal;⁴² la viabilidad de aplicar o no juicio político a las Magistradas o Magistrados electorales locales;⁴³ entre otras temáticas.

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas. Resuelta en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁷ Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas. Resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, por unanimidad de nueve votos. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁸ Acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas. Resuelta en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil quince, por mayoría de ocho votos. Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas.

³⁹ Acciones de inconstitucionalidad 55/2016 y sus acumuladas. Resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos. Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández.

⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas. Resuelta en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, por unanimidad de nueve votos. Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas.

⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 94/2016 y sus acumuladas. Resuelta en sesión de tres de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴² Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y sus acumuladas. Resuelta en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de ocho votos. Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández.

⁴³ Acción de inconstitucionalidad 86/2017. Resuelta en sesión de siete de diciembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos. Ministra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.



86. Por ejemplo, como criterio general, en la **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015**,⁴⁴ se sostuvo que de conformidad con los citados preceptos constitucionales (negritas añadidas):

"Las entidades federativas tienen competencia para legislar en torno a las autoridades jurisdiccionales en materia electoral, particularmente para dotarlas de garantías de autonomía e independencia, **pero la propia** Constitución establece lineamientos precisos para el ejercicio de esa competencia a saber, la integración mediante número impar **y el nombramiento de los Magistrados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, remitiendo para todo ello a lo dispuesto en la ley.

"A este respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su Título Tercero establece la regulación relativa a las autoridades electorales jurisdiccionales locales que comprende aspectos relativos a su integración, el proceso de elección de los Magistrados, sus atribuciones, los impedimentos y excusas, los requisitos para ocupar el cargo de Magistrado electoral, las remuneraciones y las causas de remoción.

"De conformidad con su carácter de ley general encargada de distribuir las competencias en la materia, **el citado ordenamiento regula directamente muchos aspectos del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y deja en manos de las entidades federativas algunos aspectos**, como por ejemplo, la determinación del número de integrantes de los tribunales (tres o cinco), los procedimientos para cubrir las vacantes temporales de alguno de los Magistrados y para la designación del magistrado presidente, las remuneraciones, causas de responsabilidad adicionales a las previstas en el propio ordenamiento, así como el establecimiento de garantías de independencia y autonomía adicionales.

"Entre las **cuestiones** que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales **deja al ámbito local no se encuentra el establecimiento de los**

⁴⁴ Resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, por unanimidad de nueve votos. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En este precedente se retomaron algunas consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, resuelta en sesión de dos de octubre de dos mil catorce. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



requisitos para ocupar el cargo de magistrado, lo que se explica en el marco de la competencia que la Constitución le da al Senado de la República para nombrar a los Magistrados.⁴⁵

87. Criterio sobre límites constitucionales y aspectos de libertad de configuración que se ha reiterado en otros precedentes; en específico, y de manera explícita, en las **acciones de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016**⁴⁶ y **142/2017**.⁴⁷

88. Ahora bien, en complemento a lo anterior, existen otras normas de rango constitucional que, aunque no aluden expresamente a los Tribunales Electorales Locales, son disposiciones normativas que inciden en su estructura, facultades y/o integración. Incluso, la propia ley general apunta a alguna de ellas.

89. En primer lugar, aunado a la exigencia que por sí mismo hace el artículo 106, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales referente a una integración paritaria y alternada de los géneros en la conformación de los tribunales electorales estatales, es nuestro criterio que este mandato de paridad busca salvaguardar el derecho constitucional a una igualdad sustantiva.

90. Este principio de igualdad sustantiva se reconoce en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal y en una gran variedad de disposiciones de tratados internacionales como parte del derecho humano a la igualdad jurídica, cuya aplicación es genérica, según jurisprudencia de esta Corte, y cuyo alcance, en fechas recientes, fue maximizado y ampliado por el Constituyente Federal con la implementación de obligaciones específicas en materia de género por reforma a la Constitución General de seis de junio de dos mil diecinueve. Relación entre paridad y la igualdad sustantiva que ha sido destacada de manera constante en los precedentes de esta Suprema Corte y, tras la referida reforma

⁴⁵ Páginas 218 y ss.

⁴⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, por unanimidad de nueve votos. Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas.

⁴⁷ Resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete, por mayoría de ocho votos. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



constitucional, fue reiterada nuevamente y de manera reciente en el fallo de la **contradicción de tesis 44/2016**.

91. En segundo lugar, el acceso a la justicia, reconocido también como un derecho humano en el artículo 17 de la Constitución General y en otras tantas disposiciones convencionales, es un principio modulador de cualquier actuación jurisdiccional. Es decir, este derecho no sólo tiene implicaciones para los particulares que lo ejercen, sino para la propia configuración de los órganos estatales.

92. Así, este Tribunal Pleno, en diversos precedentes, ha señalado que el principio de independencia judicial (muchas veces reconocido de manera autónoma por los ordenamientos constitucionales) se predica del propio derecho de acceso a la justicia; ello, pues para poder respetar y proteger este derecho humano, una condición imprescindible es contar con juzgadores que gocen de autonomía e independencia, no sólo en el ámbito federal, sino en cualquier orden jurídico del Estado Mexicano.

93. Por ello, por ejemplo, desde la resolución de las controversias constitucionales 4/2005 y 81/2010, 99/2016, 179/2017 y 165/2018, esta Suprema Corte ha sostenido que la independencia judicial se proyecta en la forma de diversas exigencias normativas, tendientes a proteger la independencia del sistema de administración de justicia, en lo general, y también en lo particular en relación con cada Jueza o Juez. Por lo tanto, la independencia judicial incluye garantías para un **(i)** adecuado nombramiento, **(ii)** para la inamovilidad en el cargo y **(iii)** garantías contra presiones externas.⁴⁸

⁴⁸ Es cierto que estos criterios se tomaron en controversias constitucionales donde hemos estudiado la regularidad constitucional de normas que reglamentan a los Poderes Judiciales Estatales (del cual no forman parte los Tribunales Electorales Estatales) y a partir de una interpretación a su vez del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal (que tampoco es aplicable de manera expresa a los tribunales electorales).

Sin embargo, como se destacó en párrafos previos, **estas garantías no responden** únicamente a lo previsto en dicho artículo 116 constitucional, sino que son garantías que conforman la independencia judicial en atención al derecho de acceso a la justicia y que, por ende, son aplicables para cualquier función jurisdiccional (a cualquier juzgador, sin que sea relevante su materia). Más bien, los juzgadores de los Poderes Judiciales Locales tienen ciertas garantías específicas que no devienen del criterio general, sino de formulación expresa por parte del Poder Constituyente.



a) Por ejemplo, la garantía de un adecuado nombramiento (relativa a la condición de ingreso) implica tanto la delimitación previa del periodo del encargo como la existencia de reglas previas, claras y razonables sobre el procedimiento de designación que evite otorgar beneficios irrazonables a favor de ciertas personas y que tiendan a un acceso igualitario con base en el mérito y la capacidad profesional.

b) Por su parte, la garantía de inamovilidad en el cargo se compone por una serie de garantías relativas a la permanencia (estabilidad/seguridad) en el cargo, en su caso un proceso de ascenso adecuado, y el no despido injustificado o libre remoción. Subgarantías que tienden a que los distintos juzgadores sólo puedan ser removidos de sus cargos por faltas disciplinarias graves, por la comisión de delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones, por ejemplo. Sin que puedan ser destituidos o castigados por errores de buena fe o por discrepar de alguna interpretación jurídica. Asimismo, las causales que den lugar a medidas disciplinarias, a la suspensión o remoción deben ser claras y estar establecidas de manera previa, y las sanciones deben responder a un criterio de proporcionalidad y el procedimiento debe cumplir con un debido proceso.

c) Contenidos que fundamentan la garantía de no presiones externas, así como la obligación del Estado de *"garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática"*.⁴⁹

94. De esta forma, esta Suprema Corte, por un lado, ha sostenido que en materia de derechos humanos debe atenderse al principio de progresividad en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal⁵⁰ y, por otro lado, tratándose

⁴⁹ Tal como ha sido criterio reiterado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; entre otros, véase lo fallado en el *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 67.

⁵⁰ Doctrina constitucional que se ha consolidado en ambas Salas de la Suprema Corte y que se refleja, respectivamente, en las tesis 1a./J. 85/2017 (10a.) de la Primera Sala, de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.", [publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 189, con número de registro digital: 2015305] y 2a./J.



de la independencia judicial, tal como se ha fallado en las controversias constitucionales 99/2016 y 165/2018, se ha resuelto que los Estados deben *garantizar* este principio, lo que significa que además de establecerse en la Constitución y leyes locales las condiciones para la independencia de Jueces y Magistrados, se presume la *necesaria* permanencia de los elementos y previsiones existentes bajo una **exigencia razonable de no regresividad** (a fin de que no se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado).⁵¹

35/2019 (10a.) de la Segunda Sala, de rubro "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.", [publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 980, con número de registro digital: 2019325].

⁵¹ Este criterio sobre la exigencia razonable de no regresividad fue ideado desde la controversia constitucional 81/2010 y se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, con número de registro digital: 2001845, de rubro y texto: **"AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.** Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser 'establecidas' y 'garantizadas', lo que se traduce en un doble mandato constitucional: 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 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, bajo una exigencia razonable de **no regresividad**, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa."

Al respecto, no se pasa por alto nuevamente que esta exigencia razonable de no regresividad ha derivado en nuestros precedentes de una interpretación conjunta del derecho de acceso a la justicia con las previsiones expresas del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal para los Poderes Judiciales de las entidades federativas; sin embargo, se insiste, se considera que esta exigencia puede repudiarse también como aplicable a la configuración normativa de los tribunales electorales locales (que no forman parte de los Poderes Judiciales Locales). Al final de cuentas, las garantías de protección para los juzgadores en materia electoral, pretenden salvaguardar el derecho de acceso a la justicia, el cual es el mismo para toda la función jurisdiccional y es el que fundamenta el contenido amplio de la independencia judicial que se otorga a los Jueces y Magistrados de los Poderes Judiciales Estatales.



95. Debiéndose destacar que no deben confundirse ambas doctrinas para efectos de los exámenes de regularidad constitucional. Un aspecto es la exigencia razonable de no regresividad en materia de independencia judicial y otro nuestra doctrina genérica sobre la regresividad en materia de derechos humanos de las personas. Así, aunque la independencia judicial se predica de un derecho humano (acceso a la justicia), no son lo mismo, y la metodología para analizar la regresividad del contenido de los derechos humanos en general es distinta a la previsión razonable de no regresividad de regulaciones orgánicas de las garantías de los juzgadores.

VI.3. Análisis de constitucionalidad del artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

96. Dicho lo anterior, se pasa al análisis de regularidad constitucional. En principio, tal como se adelantó, el artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca establece la prórroga y continuidad del ejercicio del cargo de magistraturas del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca para el caso de que concluya el periodo para el que fue designado y el Senado de la República no haya hecho la designación de la persona que deba sustituirlo en el cargo, hasta tanto dicha Cámara realice la designación correspondiente.

97. Como antecedentes normativos y fácticos, debemos tomar en cuenta que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca se integra legalmente por tres magistraturas nombradas por el Senado de la República. No obstante, antes de la adición del artículo impugnado, el tribunal se encontraba integrado únicamente por dos magistraturas nombradas por el Senado de la República.

98. Lo anterior fue así, dado que mediante sentencia de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, dictada en el juicio ciudadano SUP-JDC-10255/2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó el acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República de diez de diciembre de dos mil veinte, mediante el cual, entre otras cosas, se aprobó la designación de Heriberto Jiménez Vásquez, como Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, con la finalidad de que el Senado designara a una de las aspirantes que participaron en el proceso de elección y que cumplieron con los requisitos de elegibilidad.



99. Hasta el día de hoy, el Senado de la República no ha dado cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es decir, no ha hecho la designación de una Magistrada de entre las aspirantes que cumplieron con los requisitos de elegibilidad.

100. Por lo anterior, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca aplicó el procedimiento previsto en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el cual consiste en cubrir las vacantes temporales que no excedan de tres meses por parte de las Magistradas o Magistrados, por la coordinadora o coordinador de ponencia o secretaria o secretario de Estudio y Cuenta que designe la presidencia,⁵² supuesto que fue excedido, en virtud de que no se realizó el nombramiento por el Senado de la República.

101. Bajo ese contexto y para garantizar el funcionamiento del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el Congreso del Estado de Oaxaca adicionó el artículo impugnado, al considerar que existía una laguna de ley, ya que lo único que estaba regulado era la forma de cubrir las vacantes temporales, mientras que, para las vacantes definitivas, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca establece que debe comunicarse a la Cámara de Senadores para que provea el procedimiento de sustitución que establece la ley general, sin embargo, no se prevé cómo debe procederse cuando esa vacante se prolonga más allá de tres meses.

102. Ahora bien, tal como se sintetizó, en contra de la disposición reclamada, los partidos políticos plantearon los siguientes conceptos de invalidez:

a) Violación al principio de supremacía constitucional. En este concepto de invalidez se aborda la inconstitucionalidad del artículo impugnado por su contradicción lógica o directa con disposiciones normativas de rango constitucional.

b) Violación al principio de autonomía e independencia de los organismos electorales. En este concepto de invalidez se señala que la ampliación del

⁵² **Artículo 27.** En caso de presentarse alguna vacante temporal que no exceda de tres meses por parte de alguna de las Magistradas o Magistrados, ésta se cubrirá por la coordinadora o coordinador de ponencia o secretaria o secretario de estudio y cuenta que designe la presidencia."



encargo de una magistratura contraviene diversos principios rectores en materia electoral.

103. Este Tribunal Pleno considera **fundados** estos planteamientos, suplidos en su deficiencia, lo que lleva a declarar la **inconstitucionalidad** del artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

104. Dicho precepto tiene el texto siguiente:

"Artículo 28 Bis. Para el caso de que concluya el periodo para el que fue designado un Magistrado o Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, y el Senado de la Republica no haya hecho la designación de la persona que deba sustituirlo en el cargo, aquel o aquella continuará desempeñando el cargo de Magistrada o Magistrado electoral, hasta en tanto el Senado de la Republica haga la designación correspondiente."

105. Para dar respuesta al argumento, debemos tomar en cuenta que de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵³ y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁵⁴ el Senado de la República tiene la

⁵³ **"Artículo 116.** El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

" ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

" ...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

" ...

"50. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley. ..."

⁵⁴ **"Artículo 106.**

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistradas y Magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada estado y de la Ciudad de México. ..."



facultad de designar con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, a las o los Magistrados que integran los Tribunales Electorales Locales.

106. Al respecto, este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014⁵⁵ determinó que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, únicamente reserva como competencia del Senado la elección de los Magistrados electorales locales, y mediante norma expresa **delega a las Legislaturas Locales la regulación sobre la forma en que deberán cubrirse las vacantes temporales de dichas autoridades jurisdiccionales.**

107. Bajo dicha premisa, el reconocimiento a la libertad de configuración de las Legislaturas Locales para regular lo relativo a los procedimientos para suplir las vacantes temporales, **debe extenderse a la regulación de la suplencia de las vacantes definitivas hasta tanto el Senado de la República haga la designación correspondiente**, pues ni en la Constitución General ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales existe una regla que regule dicho supuesto.

108. Sin embargo, el reconocimiento de esta libertad de configuración no puede comprender que las Legislaturas Locales puedan incidir en la facultad exclusiva del Senado de la República de nombrar a los titulares de las magistraturas de los Estados bajo un estricto proceso de selección por el plazo fijo de siete años señalado en el artículo 106, párrafo primero, de la LGIPE.

109. El análisis de la adición del artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, nos permite identificar que nos encontramos ante una prolongación del nombramiento otorgado por el Senado, pues se prevé que quien debe cubrir una magistratura vacante definitiva será la Magistrada o el Magistrado quien culmina su cargo, en tanto el Senado efectúa la designación definitiva.

⁵⁵ Resuelta en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



110. Ciertamente, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵⁶ dispone que las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determina la ley.

111. En relación con dicho precepto, el artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵⁷ establece que las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas permanecerán **durante siete años** en su cargo, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado.

112. Además, dicho periodo se replica en el artículo 114 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,⁵⁸ que dispone que el

⁵⁶ **Artículo 116.** El Poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

" ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

" ...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

" ...

"5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley. ..."

⁵⁷ **Artículo 106.**

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistradas y Magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada estado y de la Ciudad de México. ..."

⁵⁸ **Artículo 114 Bis.** El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es un órgano especializado, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado de Oaxaca y tendrá las siguientes atribuciones:

" ...

"El tribunal funcionará en pleno, sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos y sus sesiones serán públicas. El Pleno del Tribunal, estará integrado por tres Magistrados quienes elegirán dentro



Pleno del tribunal estará integrado por tres Magistrados que durarán en su cargo **siete años y serán designados conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

113. Incluso, la misma Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en su artículo 26,⁵⁹ señala que para la elección de las Magistrados y Magistradas electorales se debe **observar lo estipulado en la Constitución y en la ley general**, y en su artículo 28⁶⁰ dispone que, tratándose de una vacante definitiva, **ésta será comunicada a la Cámara de Senadores para que provea el procedimiento de sustitución previsto en la ley general.**

114. De lo anterior se advierte que el periodo por el que se puede ostentar un cargo de magistratura en un Tribunal Electoral Local **es un plazo fijo de siete años**, sin que la ley prevea que dicho periodo puede ampliarse o modificarse. Su prórroga provoca un doble efecto inconstitucional, pues por un lado a través de la figura de la suplencia la ley autoriza que pueda extenderse el plazo señalado, contrariando directamente el contenido del artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, con ello, el régimen de facultades concurrentes en materia electoral previsto en la Constitución General y, por otro, se invade también la esfera competencial del Senado de la República al prorrogar las condiciones originales del nombramiento otorgado por dicha Cámara al titular de la magistratura cuyo periodo feneció.

115. Por ende, se concluye que es **inconstitucional** ampliar el periodo de mandato de una magistratura y, como consecuencia, el decreto impugnado carece de validez.

de sus integrantes al presidente del Tribunal conforme a su Ley Orgánica, durarán en su cargo siete años y serán designados conforme a la Ley General de Instituciones y procedimientos Electorales; percibirán una remuneración conforme a la legislación que establezca el Estado. ..."

⁵⁹ **Artículo 26.** Para la elección de las Magistradas y Magistrados electorales se observará lo estipulado en la Constitución y en la Ley General."

⁶⁰ **Artículo 28.** Tratándose de una vacante definitiva de alguna de las Magistradas o Magistrados, ésta será comunicada, por conducto de la presidencia, a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución que prevé la Ley General. Las vacantes temporales que excedan de tres meses serán consideradas como definitivas."



116. Este pronunciamiento no impide que la Legislatura Local ejerza su libertad de configuración y establezca un método de suplencia temporal de las vacantes definitivas. En efecto, el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca ya prevé un procedimiento en caso de presentarse alguna vacante temporal que no exceda de tres meses, señalando que ésta se cubrirá por la coordinadora o coordinador de ponencia o secretaria o secretario de Estudio y Cuenta que designe la presidencia; de estimarlo conveniente, el legislador puede ejercer su libertad de configuración para regular quién ocuparía las vacantes por el plazo mayor a tres meses en tanto el Senado realice la designación.

117. Incluso, aun cuando dicho supuesto no fuera regulado, sólo de manera ilustrativa, pues este medio de control constitucional es de carácter abstracto, debe tenerse presente que ya existe pronunciamiento al respecto de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, plasmado en la **jurisprudencia 2/2017**, de rubro:

"AUSENCIA DEFINITIVA DE UNA MAGISTRATURA ELECTORAL LOCAL. DEBE CUBRIRSE MIENTRAS EL SENADO DE LA REPÚBLICA DESIGNA LA VACANTE PARA RESOLVER ASUNTOS, INCLUSO QUE NO SEAN URGENTES (LEGISLACIÓN DE PUEBLA). De la interpretación literal, sistemática y funcional de los artículos 109, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; como 3, de la Constitución Política del Estado de Puebla; 335, fracción I y 336, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; así como 5 y 7, del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, se advierte que ese órgano jurisdiccional se integra por tres magistraturas que conforman el Pleno y que la legislación local prevé un procedimiento para cubrir las ausencias temporales de sus integrantes mediante la institución de la suplencia provisional. En consecuencia, de actualizarse el supuesto de ausencia definitiva, mientras el Senado de la República instrumenta el procedimiento para nombrar a quien deba sustituirlo, se debe proceder en los mismos términos que para suplir las ausencias temporales, esto es, designando a quien ocupe la Secretaría General de Acuerdos o la Secretaría de Ponencia de mayor antigüedad, para que durante ese tiempo cubra la ausencia, a efecto de conservar el quórum previsto para que el Tribunal sesione válidamente, sin que su actuación esté acotada solamente a la resolución de asuntos urgentes, en atención al



derecho de acceso pleno a la justicia pronta, completa y expedita, en términos de los artículos 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos."

118. Como se observa, dicha jurisprudencia establece que de actualizarse el supuesto de una vacante definitiva, en tanto el Senado de la República instruya el procedimiento para designar una nueva magistratura, **se debe proceder en los mismos términos que para suplir las ausencias temporales**, esto es, designando a la coordinadora o coordinador de ponencia o secretaria o secretario de Estudio y Cuenta que designe la presidencia, atendiendo a la legislación de cada Estado.

119. Acorde con lo expuesto, el Decreto No. 677 por el cual se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el dos de diciembre de dos mil veintidós, viola el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al transgredir el parámetro de control constitucional formado también por el artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que este Tribunal Pleno declara su **invalidez constitucional**.

120. Estas consideraciones son obligatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VII. EFECTOS

121. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.



122. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

123. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** del Decreto No. 677 por el cual se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el dos de diciembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca.

124. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Esta declaración de invalidez tendrá efectos generales y surtirá su vigencia **a partir de la notificación** de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

125. A su vez, para el eficaz cumplimiento de esta resolución, deberá notificarse la misma al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa y al Senado de la República, para los efectos constitucionales y legales conducentes.

VIII. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del DECRETO NÚM. 677, mediante el cual adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de diciembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta decisión.



TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con algunas razones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por razones adicionales y separándose de la cita de la jurisprudencia 2/2017 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados VI.2, denominado "Parámetro de regularidad y precedentes aplicables", y VI.3, denominado "Análisis de constitucionalidad", consistente en declarar la invalidez del DECRETO NÚM. 677, mediante el cual adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de diciembre de dos mil veintidós. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.) y 1a./J. 85/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas y 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 94/2001 y aisladas P. XLIX/2008 y P. L/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIV, agosto de 2001, página 438 y XXVII, junio de 2008, páginas 709 y 717, con números de registro digital: 188907, 169493 y 169437, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 33, con número de registro digital: 26355.



La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 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 día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, 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 ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 170/2022 y su acumulada 172/2022.

En sesión celebrada el veintiséis de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 170/2022 y su acumulada 172/2022, en la que se declaró la invalidez del artículo 28 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca,¹ adicionado mediante Decreto 677, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dos de diciembre de dos mil veintidós. En dicho precepto se establecía que, para el caso de que concluyera el periodo para el que fue designado un Magistrado del Tribunal Electoral Local, y el Senado de la República no hubiera hecho la designación de la persona que lo sustituyera, aquél continuaría en funciones hasta tanto se hiciera la designación correspondiente.

En la sentencia se establece, fundamentalmente, que la prórroga del plazo por el que una persona puede ocupar una magistratura en el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca provoca un doble efecto inconstitucional. Esto porque, por un lado, la disposición impugnada autoriza que pueda extenderse el plazo de siete años previsto para tal efecto en el artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,² lo que contraviene el régimen de facultades

¹ **Artículo 28 Bis.** Para el caso de que concluya el periodo para el que fue designado un Magistrado o Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, y el Senado de la República no haya hecho la designación de la persona que deba sustituirlo en el cargo, aquel o aquella continuará desempeñando el cargo de Magistrada o Magistrado Electoral, hasta en tanto el Senado de la República haga la designación correspondiente."

² **Artículo 106.**

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistradas y magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada estado y de la Ciudad de México."



concurrentes en materia electoral previsto en la Constitución Federal. Por otro lado, se invade la esfera competencial del Senado de la República al prorrogar las condiciones originales del nombramiento otorgado por dicho órgano al titular de la magistratura cuyo periodo feneció.

En general, coincido con las consideraciones expresadas en la sentencia en torno a la inconstitucionalidad de la norma impugnada; sin embargo, en la sesión correspondiente anuncié el presente voto concurrente con el objeto de exponer algunos razonamientos adicionales.

Como se señala en la ejecutoria, el Tribunal Pleno ha considerado que el principio de independencia judicial se desenvuelve en una serie de garantías, entre las que se encuentra la de inamovilidad, que involucra, a su vez, una serie de exigencias relacionadas con la permanencia, estabilidad y seguridad en el cargo, que son algunas de las condiciones indispensables para contar con juzgadores autónomos e independientes y, por ende, necesarias para garantizar el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, considero que la disposición impugnada en esta acción de inconstitucionalidad también contraviene el principio de independencia judicial.

En efecto, a pesar de que, en apariencia, la ampliación del periodo en el cargo de un Magistrado podría considerarse una medida adecuada para dar continuidad a las labores del órgano jurisdiccional y asegurar que permanezca en funciones una persona que, en principio, reúne las condiciones para desempeñarlas, lo cierto es que genera incertidumbre sobre la continuidad de quien ocupa la vacante. Esto, porque al no existir un plazo cierto sobre la duración de la prórroga, la permanencia en el cargo dependerá por completo de la actuación de un órgano ajeno, esto es, del Senado de la República. A mi juicio, este escenario de incertidumbre no es acorde con la exigencia de estabilidad y seguridad en el cargo de los juzgadores, indispensables para que queden libres de cualquier posibilidad de influencia ajena.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER FEDERAL QUE ESTIME VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 11 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR LOS PRINCIPIOS RECTORES DE SER PREVIA, CULTURALMENTE ADECUADA, INFORMADA Y DE BUENA FE, CON METODOLOGÍAS, PROTOCOLOS O PLANES BASADOS EN ELLOS.

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR, COMO MÍNIMO, LAS FASES PRECONSULTIVA, INFORMATIVA, DE DELIBERACIÓN INTERNA, DE DIÁLOGO Y DE DECISIÓN.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU CUMPLIMIENTO.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA Y A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS NORMAS QUE REGULAN SU PARTICIPACIÓN EN PROCEDIMIENTOS PENALES EN MATERIA DE JUSTICIA MILITAR, DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10, PÁRRAFO SEGUNDO Y 43, PÁRRAFOS DEL PRIMERO AL CUARTO Y SEXTO, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL PLANTEAMIENTO CONSISTENTE EN QUE EL LEGISLADOR FEDERAL ESTABA OBLIGADO A REALIZARLA, PREVIAMENTE A EMITIR EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN



Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR Y SE EXPIDE EL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS).

VIII. FUERO MILITAR. LOS TRIBUNALES MILITARES GOZAN DE LAS MISMAS ATRIBUCIONES QUE LOS TRIBUNALES JUDICIALES PARA REQUERIR LA PARTICIPACIÓN DE CIVILES CUANDO INTERVIENEN CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN, DE LA SOLICITUD DE AUXILIO COMO TESTIGOS O DE CUALQUIER OTRO REQUERIMIENTO, SIN QUE ELLO IMPLIQUE UNA EXTENSIÓN AL REFERIDO FUERO (ARTÍCULOS 128, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y A PARTICULARES", 129, FRACCIÓN XI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES", Y 212 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERSONA O", DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 38 Y 49 BIS, FRACCIÓN XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y SOLICITAR A LAS PERSONAS FÍSICAS O COLECTIVAS", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR).

IX. FUERO MILITAR. LAS FACULTADES DEL MINISTERIO PÚBLICO MILITAR Y DE LA POLICÍA MINISTERIAL MILITAR, PARA REQUERIR DIRECTAMENTE A CIVILES INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA INVESTIGACIÓN DE HECHOS DELICTIVOS DE LA COMPETENCIA CASTRENSE, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE AQUÉLLOS PARA COMPARECER ANTE DICHAS AUTORIDADES, NO ORIGINA, *PER SE*, UNA EXTENSIÓN AL FUERO DE GUERRA (ARTÍCULOS 128, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y A PARTICULARES", 129, FRACCIÓN XI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES", Y 212 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERSONA O", DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 38 Y 49 BIS, FRACCIÓN XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y SOLICITAR A LAS PERSONAS FÍSICAS O COLECTIVAS", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR).

X. FUERO MILITAR. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 267 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL PLANTEAMIENTO CONSISTENTE EN QUE DICHO NUMERAL TRANSGREDE EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON LOS LÍMITES AL FUERO DE GUERRA).



XI. FUERO MILITAR. LAS FACULTADES DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL O MINISTERIO PÚBLICO MILITARES PARA REQUERIR LA PRESENCIA DE CIVILES O ENTREVISTARLOS RESPECTO DE PROCEDIMIENTOS DE ESA ÍNDOLE, NO IMPLICAN, POR SÍ, UNA TRANSGRESIÓN AL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DADO QUE LA FINALIDAD DE ESTE TIPO DE ACTOS NO ES SOMETER A UN CIVIL A LA JURISDICCIÓN MILITAR, SINO SIMPLEMENTE ALLEGARSE DE MEDIOS DE PRUEBA NECESARIOS PARA LA AVERIGUACIÓN DE LA VERDAD, EN ARAS DE SALVAGUARDAR EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA POR PARTE DE LOS SUJETOS INVOLUCRADOS EN EL PROCESO MILITAR CORRESPONDIENTE (ARTÍCULOS 87, 123 Y 357 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XII. FUERO MILITAR. LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL MILITAR PARA EMITIR LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN TANTO AL TESTIGO COMO A SUS FAMILIARES, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO MILITAR O LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE DE ADOPTARLAS, NO CONSTITUYE UNA EXTENSIÓN AL FUERO MILITAR (ARTÍCULO 364 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XIII. FUERO MILITAR. LA COMPARECENCIA OBLIGATORIA DE TESTIGOS AL PROCEDIMIENTO MILITAR RESULTA INCONSTITUCIONAL, PUES PARA SU IMPOSICIÓN NO SE TOMA EN CUENTA LA NECESIDAD DE LA MEDIDA, SU IDONEIDAD Y MENOS AÚN LA PROPORCIONALIDAD DE SU USO, DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE USO DE LA FUERZA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 361 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XIV. FUERO MILITAR. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 363 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL PLANTEAMIENTO CONSISTENTE EN QUE LA MEDIDA RESTRICTIVA DE DICHO NUMERAL IMPACTA EN LA ESFERA DE PARTICULARES O CIVILES, LAS CUALES NECESARIAMENTE DEBEN SER AUTORIZADAS PREVIAMENTE POR UN JUEZ DE FUERO CIVIL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

XV. FUERO MILITAR. EN UN PROCESO PENAL MILITAR PUEDE FUNGIR COMO GARANTE CUALQUIER PERSONA QUE VOLUNTARIAMENTE ACEPTÉ



RESPONDER POR LAS OBLIGACIONES INCUMPLIDAS POR EL IMPUTADO, POR LO QUE LA AUTORIDAD MILITAR ESTÁ FACULTADA PARA EJERCER DIRECTAMENTE SU COMPETENCIA, SIN CONTROL PREVIO DE UNA AUTORIDAD JUDICIAL CIVIL QUE ANALICE LA PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DE ESA MEDIDA, TODA VEZ QUE NO IMPLICA UNA TRANSGRESIÓN AL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, AL NO SUJETAR A LOS CIVILES AL FUERO MILITAR (ARTÍCULO 171, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTO PENALES).

XVI. FUERO MILITAR. LA REGULACIÓN DE LAS FACULTADES PARA PRACTICAR INSPECCIONES Y OTROS ACTOS DE INVESTIGACIÓN OTORGADAS AL MINISTERIO PÚBLICO Y A LA POLICÍA MINISTERIAL MILITAR, NO AUTORIZA SU EJERCICIO RESPECTO DE CIVILES (ARTÍCULOS 129, FRACCIONES VII Y XII, 136, FRACCIONES VI Y VII, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y 83, FRACCIONES XIV, XIX Y XXIII, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR).

XVII. FUERO MILITAR. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN (INSPECCIÓN) A QUE SE REFIERE LA NORMA IMPUGNADA, SE ENCUENTRA DELIMITADA SÓLO AL PERSONAL MILITAR Y SUS POSESIONES Y NO A LOS CIVILES (ARTÍCULOS 247, FRACCIÓN III Y 264 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XVIII. FUERO MILITAR. LA NORMA QUE ESTABLECE UN LISTADO DE ACTOS DE INVESTIGACIÓN QUE REQUIEREN AUTORIZACIÓN PREVIA DEL JUEZ DE CONTROL CASTRENSE, SIN REGULARLAS O ESTABLECER SI PUEDEN O NO EFECTUARSE RESPECTO DE CIVILES O SÓLO EN PERJUICIO DE MILITARES, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XIX. FUERO MILITAR. LAS MEDIDAS DE APREMIO PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 352 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, SÓLO PUEDEN SER IMPUESTAS A MILITARES, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 136, FRACCIONES VI Y VII, Y 352 DEL



CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y 83, FRACCIONES XIX Y XXIII, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR).

XX. FUERO MILITAR. LAS MEDIDAS Y ACCIONES DE PROTECCIÓN EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DE LOS DELITOS COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN MILITAR, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 136, FRACCIONES VI Y VII, Y 352 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y 83, FRACCIONES XIX Y XXIII, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR).

XXI. FUERO MILITAR. POSIBILIDAD DE QUE LOS PERITOS Y OTROS TERCEROS QUE INTERVENGAN EN LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS, PARA EFECTOS PROBATORIOS, PUEDAN SOLICITAR A LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE MEDIDAS TENDIENTES A QUE SE LES OTORQUE LA PROTECCIÓN PREVISTA PARA LOS TESTIGOS (ARTÍCULO 367 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XXII. FUERO MILITAR. LAS MULTAS IMPUESTAS COMO MEDIDAS DE APREMIO A CIVILES POR PARTE DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL MILITAR O DEL MINISTERIO PÚBLICO CASTRENSE, CONSTITUYEN UN CRÉDITO FISCAL, POR LO QUE SU EJECUCIÓN ESTARÁ A CARGO DEL ESTADO FEDERAL Y NO DE LA AUTORIDAD MILITAR [ARTÍCULO 101, FRACCIONES I, INCISO B) Y II, INCISO B), DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES].

XXIII. FUERO MILITAR. LA FACULTAD DEL MINISTERIO PÚBLICO MILITAR PARA EJECUTAR ÓRDENES DE CATEO RESPECTO DE CUALQUIER DOMICILIO O PROPIEDAD PRIVADA, ASÍ COMO LA APREHENSIÓN DE PERSONAS, SIN CONDICIONARLA A QUE SE EJERZA ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS QUE PERTENEZCAN AL RÉGIMEN MILITAR, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 278 Y 282 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XXIV. FUERO MILITAR. LA NORMA QUE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE EFECTUAR UNA ORDEN DE CATEO EN RESIDENCIAS U OFICINAS PÚBLICAS,



SIN ACOTAR ESA FACULTAD A LAS QUE SE RELACIONEN CON EL ÁMBITO MILITAR Y SIN CONTROL PREVIO DE UN JUEZ DEL ORDEN CIVIL, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 278 Y 282 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XXV. DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.

XXVI. GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.

XXVII. FUERO MILITAR. LA NORMA QUE PREVÉ LA INSPECCIÓN DE VEHÍCULOS, SIN AUTORIZACIÓN PREVIA DEL JUEZ DE CONTROL, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, PUES PUEDE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE EFECTUARSE EN PERJUICIO DE CIVILES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 247, FRACCIÓN V, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 263 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XXVIII. FUERO MILITAR. LA REGULACIÓN DE LAS FACULTADES DE INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, AL PERMITIR UN AMPLIO MARGEN DE APRECIACIÓN, YA QUE NO ESTABLECE SI LA INTERVENCIÓN SÓLO PUEDE EFECTUARSE RESPECTO DE MILITARES O TAMBIÉN ABARCA A CIVILES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 291, 295 Y 296 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XXIX. EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL.

XXX. FUERO MILITAR. LAS FACULTADES PARA REALIZAR EL CATEO DE BUQUES, EMBARCACIONES, AERONAVES O CUALQUIER MEDIO DE TRANSPORTE EXTRANJERO EN TERRITORIO MEXICANO, Y PARA INGRESAR SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL, CUANDO, ENTRE OTROS SUPUESTOS, SEA NECESARIO PARA REPELER UNA AGRESIÓN REAL, ACTUAL O INMINENTE Y SIN DERECHO, QUE PONGA EN RIESGO LA VIDA, LA INTEGRIDAD O LA LIBERTAD



PERSONAL DE UNA O MÁS PERSONAS, O SE TRATE DE UNIDADES, DEPENDENCIAS E INSTALACIONES DEL EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA MEXICANOS O SE TRATE DE BUQUES O AERONAVES MILITARES O NAVALES, FORMAN PARTE DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA PRESERVAR LA SEGURIDAD NACIONAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 283 Y 286 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XXXI. FUERO MILITAR. LAS FACULTADES PARA REALIZAR EL CATEO DE BUQUES, EMBARCACIONES, AERONAVES O CUALQUIER MEDIO DE TRANSPORTE EXTRANJERO EN TERRITORIO MEXICANO, Y PARA INGRESAR SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL CUANDO, ENTRE OTROS SUPUESTOS, SEA NECESARIO PARA REPELER UNA AGRESIÓN REAL, ACTUAL O INMINENTE Y SIN DERECHO, QUE PONGA EN RIESGO LA VIDA, LA INTEGRIDAD O LA LIBERTAD PERSONAL DE UNA O MÁS PERSONAS, O SE TRATE DE UNIDADES, DEPENDENCIAS E INSTALACIONES, AL NO SER MECANISMOS DE INVESTIGACIÓN APLICABLES A LOS PROCEDIMIENTOS PARA SANCIONAR LOS DELITOS Y LAS FALTAS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR, NO PUEDEN SER ANALIZADAS DENTRO DE ESE MARCO LEGAL, SINO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL RELACIONARSE CON LAS FACULTADES DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA REALIZAR LAS ACCIONES DEFENSIVAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD NACIONAL (ARTÍCULOS 283 Y 286 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XXXII. FUERO MILITAR. LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN CONSISTENTE EN LA LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA EN TIEMPO REAL, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, AL PERMITIR UN AMPLIO MARGEN DE APRECIACIÓN EN SU EJERCICIO, AL NO ESTABLECERSE SI SÓLO PUEDE EFECTUARSE RESPECTO DE MILITARES INVOLUCRADOS EN UNA INVESTIGACIÓN DEL FUERO MILITAR O SI TAMBIÉN ABARCA A CIVILES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 299 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y 81 BIS, FRACCIÓN VII Y 83, FRACCIÓN XIII, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR).



XXXIII. FUERO MILITAR. LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO MILITAR CONSISTENTE EN EL ASEGURAMIENTO DE BIENES, NO ES EJERCITABLE EN RELACIÓN CON CIVILES (ARTÍCULO 83, FRACCIÓN XLV, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR).

XXXIV. FUERO MILITAR. LA COLABORACIÓN PROCESAL ENTRE EL MINISTERIO PÚBLICO O LA POLICÍA CASTRENSE CON AUTORIDADES FEDERALES O DE ALGUNA ENTIDAD FEDERATIVA, DEBE LLEVARSE A CABO ATENDIENDO A LA COMPETENCIA DE CADA UNA DE ELLAS (ARTÍCULOS 73 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y 83, FRACCIÓN XLIII, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR).

XXXV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD ES PÚBLICA Y SÓLO PODRÁ SER RESERVADA TEMPORALMENTE POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL EN LOS TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES.

XXXVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN QUE SE REFIERE A LA VIDA PRIVADA Y LOS DATOS PERSONALES SERÁN PROTEGIDOS EN LOS TÉRMINOS Y CON LAS EXCEPCIONES QUE FIJEN LAS LEYES.

XXXVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ESTE DERECHO NO ES ABSOLUTO, YA QUE LA INFORMACIÓN PUEDE SER CLASIFICADA COMO RESERVADA TEMPORALMENTE POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL O PUEDE SER CLASIFICADA COMO CONFIDENCIAL, POR REFERIRSE A LA VIDA PRIVADA Y DATOS PERSONALES DE LAS PERSONAS.

XXXVIII. FUERO MILITAR. LA RESERVA DE IDENTIDAD DE LOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO PENAL Y LA SECRECÍA EN LAS INVESTIGACIONES POR PARTE DEL MINISTERIO PÚBLICO CASTRENSE, NO RESULTAN VIOLATORIAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD (ARTÍCULOS 103 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y 83, FRACCIÓN XLIX, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR).



XXXIX. FUERO MILITAR. LOS TRIBUNALES MILITARES NO SON COMPETENTES PARA INVESTIGAR Y, EN SU CASO, JUZGAR Y SANCIONAR CONDUCTAS PUNIBLES COMETIDAS POR MILITARES EN ACTIVO, CUANDO ESTÉ INVOLUCRADO UN CIVIL O SE TRATE DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS (ARTÍCULO 105 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XL. FUERO MILITAR. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 215 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL PLANTEAMIENTO CONSISTENTE EN EL SENTIDO DE QUE DICHO NUMERAL ES INCONSTITUCIONAL AL ESTABLECER UN UNIVERSO DE RESERVA TOTAL E INDETERMINADO QUE INCLUYE INFORMACIÓN QUE NO DEBE SERLO).

XLI. FLAGRANCIA. SUPUESTOS LEGALES.

XLII. FUERO MILITAR. LA FIGURA DE LA DETENCIÓN EN CASO DE "FLAGRANCIA POR SEÑALAMIENTO" NO SUPONE UNA MODIFICACIÓN O ALTERACIÓN DEL CONCEPTO DE FLAGRANCIA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUES CONSTITUYE EN REALIDAD UNA HIPÓTESIS EN LA CUAL ES POSIBLE DETENER A UNA PERSONA "INMEDIATAMENTE DESPUÉS" DE HABER COMETIDO EL DELITO [ARTÍCULOS 129, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN VI, 145, FRACCIÓN II, INCISO B), Y 146, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES].

XLIII. FUERO MILITAR. LA PROLONGACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, VULNERA EL ARTÍCULO 20, APARTADO B, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 162, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O EN LOS SIGUIENTES CASOS", ASÍ COMO DE SUS FRACCIONES I A IV, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XLIV. CONTROLES PREVENTIVOS PROVISIONALES. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE ESAS RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DEAMBULATORIA SE ENCUENTRA EN LAS FACULTADES DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



XLV. ASEGURAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS. ALCANCE DE ESTA FACULTAD OTORGADA AL MINISTERIO PÚBLICO.

XLVI. FUERO MILITAR. LA FACULTAD CONSISTENTE EN EL ASEGURAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS DEBE SER AUTORIZADA PREVIAMENTE POR UN JUEZ DE CONTROL CASTRENSE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XLVII. FUERO MILITAR. LA FACULTAD PARA TRABAR EMBARGO PRECAUTORIO Y ASEGURAMIENTO DE BIENES POR VALOR EQUIVALENTE REQUIERE DE LA AUTORIZACIÓN DEL JUEZ DE CONTROL CASTRENSE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 245, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETARÁ O", DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XLVIII. FUERO MILITAR. LA FACULTAD DEL FISCAL MILITAR PARA ASEGURAR BIENES REQUIERE DE LA AUTORIZACIÓN DEL JUEZ DE CONTROL CASTRENSE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 245, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETARÁ O", DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

XLIX. FUERO MILITAR. REQUISITOS MÍNIMOS DE CONSTITUCIONALIDAD PARA EL RESGUARDO DOMICILIARIO (ARTÍCULO 153, FRACCIÓN XI, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

L. FUERO MILITAR. EL RESGUARDO DOMICILIARIO COMO MEDIDA CAUTELAR DEBE SUJETARSE AL CONTROL DE LA AUTORIDAD JUDICIAL SEGÚN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD, MÍNIMA INTERVENCIÓN Y SUBSIDIARIEDAD (ARTÍCULO 153, FRACCIÓN XI, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

LI. ARRAIGO Y RESGUARDO DOMICILIARIO. DIFERENCIAS SUSTANCIALES.

LII. FUERO MILITAR. LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES SÓLO PUEDE JUSTIFICARSE PARA ASEGURAR LA PRESENCIA DEL IMPUTADO EN EL PROCEDIMIENTO, GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE LA VÍCTIMA O DEL TESTIGO O EVITAR LA OBSTACULIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).



LIII. FUERO MILITAR. LA AUSENCIA DE PLAZO O CATÁLOGO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES NO IMPLICA CONCEDER ATRIBUCIONES ARBITRARIAS O EN EXCESO AL JUEZ DE CONTROL CASTRENSE (ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

LIV. FUERO MILITAR. EL HECHO DE QUE LA REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES NO ESTABLEZCA UN PLAZO MÁXIMO DE DURACIÓN, NO GENERA INCERTIDUMBRE AL IMPUTADO, PUES NO PUEDE DURAR MÁS ALLÁ DEL LÍMITE TEMPORAL QUE TIENE EL JUZGADOR PARA DICTAR SENTENCIA (ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

LV. LIBERTAD DE MOVIMIENTO O DEAMBULATORIA. SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDA COMO UNA VARIANTE DE LA LIBERTAD PERSONAL, LA CUAL NO ES ABSOLUTA Y ADMITE LIMITACIONES.

LVI. LIBERTAD DE MOVIMIENTO O DEAMBULATORIA. SUS RESTRICCIONES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDAS LO SON LA ORDEN DE APREHENSIÓN, LA DETENCIÓN EN FLAGRANCIA, LA DETENCIÓN POR CASO URGENTE Y LOS CONTROLES PROVISIONALES PREVENTIVOS.

LVII. CONTROLES PREVENTIVOS PROVISIONALES. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE ESAS RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DEAMBULATORIA SE ENCUENTRA EN LAS FACULTADES DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LVIII. FUERO MILITAR. LA FACULTAD DE INSPECCIÓN DE PERSONAS Y SUS POSESIONES (INCLUYENDO VEHÍCULOS) NO ENCUADRA EN LA CATEGORÍA DE ACTOS DE MOLESTIA, SINO EN LA DE CONTROLES PREVENTIVOS PROVISIONALES (ARTÍCULO 262 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

LIX. SEGURIDAD PÚBLICA. ESTADIOS TEMPORALES PARA VERIFICAR LA REGULARIDAD DEL EJERCICIO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICÍACOS.



LX. SEGURIDAD PÚBLICA. REQUISITOS PARA QUE EL EJERCICIO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICÍACOS, COMO ACTO DE AUTORIDAD RESTRICTIVO DE DERECHOS, CUMPLA CON EL CRITERIO DE RAZONABILIDAD.

LXI. REINSERCIÓN SOCIAL. SU INTRODUCCIÓN AL MODELO PENITENCIARIO, MEDIANTE LA REFORMA AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2018.

LXII. FUERO MILITAR. DEL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LAS NORMAS QUE CONFORMAN LA JUSTICIA MILITAR, SE ADVIERTE QUE LA REINSERCIÓN SOCIAL SÍ SE CONSIDERA COMO UNO DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PENITENCIARIA EN MATERIA DE JUSTICIA CASTRENSE (ARTÍCULO 2 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

LXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 162, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O EN LOS SIGUIENTES CASOS: ", ASÍ COMO DE SUS FRACCIONES I A IV, 238, 245, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETARÁ O", 247, FRACCIÓN V, 263, 278, 282, 291, 295, 296, 299 Y 361 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EXPEDIDO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS; ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 81 BIS, FRACCIÓN VII, Y 83, FRACCIÓN XIII, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, REFORMADO Y ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS).

LXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA DE SU ENTRADA EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO SUJETO A SU CONOCIMIENTO DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN LA MATERIA (INVALIDEZ



DE LOS ARTÍCULOS 162, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O EN LOS SIGUIENTES CASOS: ", ASÍ COMO DE SUS FRACCIONES I A IV, 238, 245, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETARÁ O", 247, FRACCIÓN V, 263, 278, 282, 291, 295, 296, 299 Y 361 DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EXPEDIDO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS; ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 81 BIS, FRACCIÓN VII, Y 83, FRACCIÓN XIII, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, REFORMADO Y ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS).

LXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE INVALIDEZ QUE SE POSTERGAN POR DOCE MESES CON EL OBJETO DE QUE LA REGULACIÓN DECLARADA INVÁLIDA CONTINÚE VIGENTE EN TANTO EL CONGRESO DE LA UNIÓN CUMPLE CON LOS EFECTOS VINCULATORIOS RESPECTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10, PÁRRAFO SEGUNDO Y 43, PÁRRAFOS DEL PRIMERO AL CUARTO Y SEXTO, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EXPEDIDO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS).

LXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS INDÍGENA Y AFROMEXICANA, ASÍ COMO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN UN PLAZO DE DOCE MESES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10, PÁRRAFO SEGUNDO Y 43, PÁRRAFOS DEL PRIMERO AL CUARTO Y SEXTO, DEL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EXPEDIDO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2016. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE ABRIL DE 2023. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diecisiete de abril de dos mil veintitrés**.



VISTOS; para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Mediante escrito recibido el quince de junio de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la presente acción de inconstitucionalidad, quien solicitó la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales, publicado, en edición vespertina, en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, específicamente los artículos 38, 49 Bis, fracción XII, 81 Bis, fracción VII y 83, fracciones XIII, XIV, XIX, XXIII, XLIII, XLV y XLIX, del Código de Justicia Militar; así como los artículos 2, 10, 43, 73, 87, 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 103, 105, 123, 128, fracción VIII, 129, fracciones VI, VII, XI y XII, 136, fracciones VI y VII, 145, fracción II, inciso b), 151, 153, fracción XI, 162, 171, 212, 215, 238, 245, 247, fracciones III y V, 248, 262, 263, 264, 267, 278, 282, 283, 286, 291, 295, 296, 299, 352, 357, 361, 363, 364 y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales.

2. Órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan: El Congreso de la Unión, integrado por ambas Cámaras, la de Senadores y la de Diputados. Así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

3. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó violados los artículos 1o., 6o., 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 5, 7, 8, 11 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 9, 10, 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹ Página 189 vuelta del cuaderno en que se actúa.



4. Todos ellos en relación con la prohibición de la extensión de la jurisdicción militar sobre personas civiles y con los derechos a la libertad personal, acceso a la información, libertad de tránsito, al debido proceso, seguridad jurídica, a la privacidad o vida privada, a la integridad personal, protección de datos personales, presunción de inocencia, de no injerencias arbitrarias, reinserción social de las víctimas; así como a las garantías constitucionales de los actos de molestia y los principios generales del proceso, pro persona y de legalidad.

5. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La accionante expuso diversos conceptos de invalidez, que son precisados y analizados en el apartado correspondiente.

6. CUARTO.—**Trámite.** Mediante auto dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, se ordenó formar y registrar el expediente de esta acción de inconstitucionalidad bajo el número 46/2016 y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

7. El veintidós de junio de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal 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 y, en su caso a la Comisión Permanente a enviar copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada, así como al Poder Ejecutivo a exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la Federación publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis. Por último, ordenó dar vista a la procuradora general de la República para la formulación del pedimento correspondiente.²

8. Mediante oficios presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Alto Tribunal, el catorce y quince de julio de dos mil dieciséis, el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso

² Ibídem, páginas 296 a 298.



de la Unión; y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal en representación del presidente de la República, rindieron sus informes sobre la materia de la acción de inconstitucionalidad.³

9. Por diverso acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal ordenó retornar los autos a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales quien, por determinación del Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de su designación como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴

10. QUINTO.—**Informe de las autoridades que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.** Al rendir su informe, el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, adujo, en síntesis:

"...

"Ahora bien, una vez manifestado que la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, así como la expedición del Código Militar de Procedimientos Penales, fija claramente la jurisdicción de los Tribunales Militares al ámbito Castrense, es necesario enfocarnos en el segundo objetivo que tuvo el Poder Legislativo Federal, para emitir los actos antes señalados.

"Como se ha señalado en esta consideración previa, la jurisdicción castrense, tiene naturaleza jurídica autónoma, con carácter marcadamente técnico, permanente y especializado, erigida por vía constitucional con potestad y plenitud de jurisdicción propia para administrar justicia a elementos militares que con su actuar agraven el elemento cohesionador de las Fuerzas Armadas: la disciplina castrense.

"El Estado Mexicano ha buscado la consolidación de un Estado democrático de derecho, prueba de ello es el proceso que ha dado como resultado importantes

³ *Ibidem*, páginas 310 a 417, 422 a 578 y 582 a 678.

⁴ *Ibidem*, página 802.



reformas a la Constitución, de la que destaca en este caso en concreto la reforma constitucional en materia de justicia que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008, que prevé en su artículo segundo transitorio, que:

"El sistema procesal penal acusatorio ... entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.'

"Este plazo de ocho años a que se refiere el transitorio arriba citado, obliga a que los órganos de procuración e impartición de la jurisdicción militar contaran con las disposiciones legales actualizadas al nuevo modelo de Justicia Penal Acusatorio.

"Esto significa que el Poder Legislativo Federal, tuvo la obligación de aprobar una legislación que actualizara y adecuara el sistema de procuración de justicia militar al nuevo modelo de Justicia Penal Acusatorio.

"Por lo anterior, a fin de consolidar el sistema penal acusatorio en la jurisdicción militar y dar cumplimiento al artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional citada, el Congreso de la Unión reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y expidió el Código Militar de Procedimientos Penales.

"El nuevo Sistema de Justicia Procesal Penal Acusatorio en la jurisdicción militar, que surgió de los actos antes mencionados, permitió reconocer los derechos humanos de las víctimas para garantizar su debido acceso a la justicia penal.

"Además, fijó los principios de Publicidad, Contradicción, Concentración, Continuidad e Inmediación derivados de la reforma al artículo 20 Constitucional, previstos en la reforma citada del 2008.

"También, prevé la posibilidad de mecanismos alternativos de solución de controversias, lo que significa que no todos los procesos penales llegarán a juicio oral para dirimir sus diferencias. Esto implica una mayor eficiencia de la justicia tanto civil como militar.



"Por otra parte, se suprimen los Consejos de Guerra y se crean los juzgados militares de control y tribunales militares de juicio oral. Estos juzgados serán dirigidos por los Jueces de Control, entre cuyas funciones se encuentra garantizar los derechos humanos de las partes.

"Asimismo, se crea la Coordinación de Servicios Periciales y Ciencias Forenses con el objeto de otorgar servicios periciales tanto al Ministerio Público como a la Defensa, materializando el principio constitucional de igualdad de las partes, delimitándose los deberes a cargo de los peritos militares; con ello se cumple además con el derecho a recibir asistencia.

"Finalmente, se establece la limitación contenida en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para clasificar la competencia de los Tribunales Militares.

"En esta tesitura, es importante señalar que la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, así como la expedición del Código Militar de Procedimientos Penales, no es incompatible con el texto constitucional y tratados internacionales ya que por una parte si se fija claramente la jurisdicción de los Tribunales Militares al ámbito Castrense, y por otro lado atiende a garantizar que el sistema de procuración de justicia militar atienda las directrices de la reforma constitucional en materia de justicia de 18 de junio de 2008, que obliga a que todos los órganos de procuración e impartición de justicia militar cuenten con disposiciones legales actualizadas al nuevo modelo de Justicia Penal Acusatorio. ..."

11. El presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su informe, manifestó, en resumen, lo siguiente:

"... Así bien, se advierte que la pretensión de los actores, en síntesis es que se declare la invalidez de los artículos 38, 49 Bis, fracción XII, 81 Bis, fracción VII y 83, fracciones XIII, XIV, XIX, XXIII, XLIII, XLV y XLIX, del Código de Justicia Militar, así como de los artículos 2, 10, 43, 73, 87, 101, fracción I, inciso b) y fracción II, inciso b), 103, 105, 123, 128, fracción VIII, 129, fracciones VII y XI, 136, fracciones VI y VII, 145, fracción II, inciso b), 151, 153, fracción XI, 162, 171,



212, 215, 238, 245, 247, fracciones III y V, 248, 262, 264, 267, 278, 282, 283, 286, 291, 295, 296, 299, 352, 357, 361, 363, 364 y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales, sin embargo resulta dable mencionar, que los argumentos que a guisa de conceptos invalidez expone en su escrito inicial el promovente, devienen claramente infundados.

"Lo anterior es así, pues las normas impugnadas son formal y materialmente constitucionales, en virtud de que el procedimiento legislativo por el cual fueron expedidas cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además de ajustarse al texto de la Ley Fundamental, por lo que no resultan violatorias de los artículos 1o., 6o., 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Así tampoco, vulneran lo dispuesto por los artículos 2, 5, 7, 8, 11 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni 9, 10, 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ..."

12. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal en representación del presidente de la República, al rendir su informe, expuso, en síntesis, lo siguiente:

"... Bajo este contexto, ese Alto Tribunal no podrá más que apreciar que los artículos impugnados cumplen con los parámetros constitucionales exigidos y, por ende, deberá reconocer la validez de las mismas. ..."

13. SEXTO.—**Intervención del procurador general de la República.** El procurador general de la República no emitió una opinión en el presente asunto.

14. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades y, al encontrarse concluida la instrucción del procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

15. 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos del Código de Justicia Militar y del Código Militar de Procedimientos Penales, ambos ordenamientos publicados, en edición vespertina, en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

16. SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada en forma oportuna.

17. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente a la fecha en que la ley o tratado cuya invalidez se solicite hayan sido publicados en el medio oficial. Si en la fecha del vencimiento del plazo el día fuere inhábil, entonces la acción de inconstitucionalidad podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

18. En el caso, se impugnan diversos artículos del Código de Justicia Militar, así como del Código Militar de Procedimientos Penales, reformados aquéllos y

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

"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; ..."



expedido este último ordenamiento en el Diario Oficial de la Federación del dieciséis de mayo de dos mil dieciséis. Así, el plazo para impugnarlo transcurrió del diecisiete de mayo al quince de junio de dos mil dieciséis.

19. Por lo que, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el quince de junio de dos mil dieciséis, se concluye que es oportuna.

20. TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que este medio de control podrá iniciarse por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como órgano legitimado para impugnar, entre otras, leyes de carácter federal que estime violatorias de derechos humanos, como las impugnadas en el presente asunto –Código Militar de Procedimientos Penales y Código de Justicia Militar–.

21. Así, el escrito inicial fue signado por Luis Raúl González Pérez, quien acreditó su personalidad con copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que lo reconoce como el presidente de dicha Comisión.⁶

22. Ahora bien, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, el promovente debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados.

23. Por tanto, si el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷ confiere a su presidente, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad, es de concluirse que este medio de control constitucional fue promovido por un órgano legitimado a través de su legítimo representante.

⁶ Página 190 del cuaderno en que se actúa.

⁷ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte."



24. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Las partes que intervienen en la presente acción de inconstitucionalidad no hicieron valer causas de improcedencia ni este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte alguna de oficio.

25. QUINTO.—**Invalidez de los artículos 10 y 43, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales por falta de consulta previa.** Aunque la Comisión actora no lo menciona en sus conceptos de invalidez, este Tribunal Pleno advierte que el proceso legislativo que culminó con la promulgación del ordenamiento impugnado, y específicamente respecto de los preceptos en mención, exclusivamente en las porciones normativas impugnadas, no contó con una consulta específica y estrecha en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad.

26. En relación con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de dichos grupos puedan resultar benéficas, no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

27. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

28. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**⁸ se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y

⁸ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a



7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

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

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

31. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.



32. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,⁹ se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

33. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**¹⁰ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

34. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**¹¹ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

35. De lo anterior, se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afroamericanas deben

⁹ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I., reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁰ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹¹ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



ser consultadas conforme a los estándares del convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

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

37. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**¹² se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.

38. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**¹³ se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

39. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**¹⁴ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo

¹² Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I., anunciaron sendos votos concurrentes.

¹³ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

¹⁴ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de



explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero.

40. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta que, si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

1. Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual

criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

2. Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

3. Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

4. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

5. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

41. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,¹⁵ en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que, la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afro-mexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

¹⁵ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019, y 81/2018.



42. Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**, en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

43. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,¹⁶ en lo que interesa, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.

44. Este asunto constituye un importante precedente de este Tribunal Constitucional porque su resolución dio lugar a una evolución al criterio que venía sosteniendo en el sentido de que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de la norma; sin embargo, a partir de aquel precedente, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen, no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

45. Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les

¹⁶ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

46. Este criterio se reiteró por el Pleno de este Tribunal Constitucional, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 193/2020,**¹⁷ **179/2020,**¹⁸ **214/2020,**¹⁹ **131/2020 y su acumulada 186/2020**²⁰ **y 121/2019.**²¹

47. Por su parte, a efecto de continuar con la labor de emitir una doctrina robusta y consistente en materia de consulta indígena por parte de este Tribunal Constitucional, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 285/2020,**²² el Pleno determinó que este derecho fundamental no está limitado al número de personas que integran un pueblo o comunidad indígena y/o afromexicano; por el contrario, debe respetarse y cumplirse con independencia del número de población que integra una comunidad de esta naturaleza.

¹⁷ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

¹⁸ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

¹⁹ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

²⁰ Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

²¹ Fallada en sesión celebrada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos 56 a 58 y 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

²² Fallada en sesión celebrada el trece de julio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte.



48. En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

49. Por su parte, en relación con el derecho a la **consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad**, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,²³ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

50. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**²⁴ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad

²³ **Artículo 4**

"Obligaciones generales

"1. Los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados partes se comprometen a:

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

²⁴ Fallada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

51. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

52. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,²⁵ el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"–, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"–, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humanos de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

²⁵ Fallada en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

53. Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

54. La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.



- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

55. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

56. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,²⁶ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo

²⁶ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

57. De manera más reciente, bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la **acción de inconstitucionalidad 176/2020**,²⁷ en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

58. Por su parte, al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 212/2020**,²⁸ **193/2020**,²⁹ **179/2020**,³⁰ **214/2020**,³¹ y **131/2020 y su acumulada 186/2020**,³² el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las

²⁷ Resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

²⁸ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

²⁹ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

³⁰ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

³¹ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

³² Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.



personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora y Puebla, respectivamente. Específicamente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**,³³ declaró la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

59. En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

60. Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna, entre otros, los artículos 10 y 43, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales, que disponen:

"Artículo 10. Principio de igualdad ante la ley

"Quienes intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. **No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, personas con discapacidad**, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

"Para efecto de lo anterior, las autoridades velarán porque a quien inter venga en el procedimiento penal se le garantice la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con capacidades limitadas, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera."

"Artículo 43. Idioma

³³ Fallada en sesión celebrada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos.



"Los actos procesales deberán realizarse en idioma español.

"Cuando las personas no hablen o no entiendan el idioma español, deberá proveerse traductor o intérprete, y se les permitirá hacer uso de su propia lengua o idioma, al igual que **las personas que tengan algún impedimento para darse a entender**. El imputado podrá nombrar traductor o intérprete de su confianza, por su cuenta.

"Si se trata de una persona con algún tipo de capacidad limitada, tiene derecho a que se le facilite un intérprete o aquellos medios tecnológicos que le permitan obtener de forma comprensible la información solicitada o, a falta de éstos, a alguien que sepa comunicarse con ella. En los actos de comunicación, los Órganos jurisdiccionales militares deberán tener certeza de que la persona con capacidad limitada ha sido informada de las decisiones judiciales que deba conocer y de que comprende su alcance. Para ello deberá utilizarse el medio que, según el caso, garantice que tal comprensión exista.

"Cuando a solicitud fundada de la persona con discapacidad, o a juicio de la autoridad competente, sea necesario adoptar otras medidas para salvaguardar su derecho a ser debidamente asistida, la persona con discapacidad podrá recibir asistencia en materia de estenografía proyectada, en los términos de la ley de la materia, por un intérprete de lengua de señas o a través de cualquier otro medio que permita un entendimiento cabal de todas y cada una de las actuaciones.

"Los medios de prueba cuyo contenido se encuentra en un idioma distinto al español deberán ser traducidos y, a fin de dar certeza jurídica sobre las manifestaciones del declarante, se dejará registro de su declaración en el idioma de origen.

"En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, se les nombrará intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español, si así lo solicitan.

"El Órgano jurisdiccional militar garantizará el acceso a traductores e intérpretes que coadyuvarán en el proceso según se requiera."



61. De la transcripción anterior se advierte que son medidas que el legislador implementó en relación con las personas con discapacidad, así como a las personas indígenas y afromexicanas, que intervengan en los procedimientos en materia de justicia militar. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que el legislador federal estaba obligado a realizar la consulta a las personas con discapacidad, previamente a emitir el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales, publicado en edición vespertina, en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, específicamente por lo que hace a los artículos 10 y 43 del segundo ordenamiento en mención, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad así como a las personas indígenas y afromexicanas, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a establecer medidas dirigidas a estos sectores que participen en procedimientos penales en materia de justicia militar.

62. De este modo, basta comprobar que las medidas contenidas en los artículos 10, párrafo segundo y 43, párrafos del primero al cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales, debieron cumplir con los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigible la referida consulta, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que regulan temas relacionados con los derechos de las personas con discapacidad, así como a las personas indígenas y afromexicanas, así como la forma en que el Estado se encuentra obligado a garantizarlos; de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión, lo cual no aconteció, toda vez que del procedimiento legislativo que dio origen a las reformas impugnadas no se advierte que en las fases del proceso legislativo se haya introducido la consulta exigida. Por tanto, debe considerarse que dicha violación es suficiente por sí misma para generar la invalidez de los artículos 10, párrafo segundo y 43, párrafos del primero al cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales.

63. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas indígenas y afromexicanas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo



que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

64. Por lo anteriormente expuesto, ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad y a las personas indígenas y afro mexicanas, lo procedente es declarar la **invalidez** exclusivamente de los **artículos 10, párrafo segundo y 43, párrafos del primero al cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales.**

65. Respecto de la impugnación del artículo 10, párrafo primero, del Código Militar de Procedimientos Penales, la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

66. SEXTO.—**a) Análisis de los artículos 128, fracción VIII, 129, fracción XI, y 212, del Código Militar de Procedimientos Penales, y 38 y 49 Bis, fracción XII, del Código de Justicia Militar.**

67. La accionante refiere que estos preceptos facultan al Ministerio Público y a la Policía Ministerial, ambos de la milicia, a requerir y obligar a comparecer a "*todas las personas, persona física, moral o colectiva*", sin distinción, para que suministren informes, documentación, datos, peritajes y diligencias para la investigación de hechos delictivos de la competencia militar, transgrediendo con ello el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

68. Destaca que este grupo de normas impugnadas no distinguen el ámbito subjetivo de validez de la norma adjetiva del proceso penal militar, pues no se toma en cuenta la colaboración procesal prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cual redundaría en la discrecionalidad de la autoridad castrense para requerirle a cualquier persona, sin delimitar su alcance tratándose



de civiles, información que pudiera ser personal para la integración de sus carpetas de investigación relacionadas con delitos derivados de la disciplina militar; ello, en detrimento del derecho de las personas a ser oídas con las garantías y dentro del plazo razonable y por autoridad competente.

69. Así, sostiene que este grupo de preceptos tendrían que establecer la colaboración entre autoridades castrenses y civiles mediante la utilización de medios de comunicación procesal para la salvaguarda de los derechos de las personas que no pertenecen a la milicia cuando sea requerida su participación.

70. Los conceptos de invalidez precisados resultan infundados, atendiendo a las siguientes consideraciones:

71. Los artículos materia de análisis en este apartado son del contenido siguiente:

Código Militar de Procedimientos Penales

"Artículo 128. Obligaciones del Ministerio Público Militar.

"Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

" ...

"VIII. Requerir informes o documentación a otras autoridades y a particulares, así como solicitar la práctica de peritajes y diligencias para la obtención de otros medios de prueba; ..."

"Artículo 129. Obligaciones del Policía Ministerial Militar.

"El Policía ministerial militar actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.



"Para los efectos del presente Código, el Policía ministerial militar tendrá las siguientes obligaciones:

"...

"**XI.** Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente."

"**Artículo 212.** Obligación de suministrar información

"Toda persona o servidor público está obligado a proporcionar oportunamente la información que requieran el Ministerio Público y la Policía ministerial militar en el ejercicio de sus funciones de investigación de un hecho delictivo concreto. En caso de ser citados para ser entrevistados por el Ministerio Público y la Policía ministerial militar, tienen obligación de comparecer y sólo podrán excusarse en los casos expresamente previstos en la ley. En caso de incumplimiento, se incurrirá en responsabilidad y será sancionado de conformidad con las leyes aplicables."

Código de Justicia Militar

"**Artículo 38.** Todas las personas que deban suministrar datos para la averiguación de los delitos, están obligadas a comparecer ante el Ministerio Público, cuando sean citadas para ello por el fiscal general de Justicia Militar o sus agentes. Quedan exceptuados de esta regla, el presidente de la República, los secretarios del despacho, los subsecretarios y oficiales mayores, los generales de división en el activo, los comandantes militares y los miembros de un Tribunal Superior, a quienes se les examinará en sus respectivas oficinas. Los miembros del cuerpo diplomático serán examinados en la forma que indique la Secretaría de Relaciones Exteriores."

"**Artículo 49 Bis.** La Policía Ministerial Militar permanente, actuará bajo la conducción y el mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:



"...

"XII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o colectivas, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente; ..."

72. Como se aprecia de los preceptos citados, todos se relacionan con las facultades del Ministerio Público Militar y de la Policía Ministerial Militar, para requerir información relacionada con la investigación de hechos delictivos de la competencia militar.

73. Así, en el artículo 128, fracción VIII, del Código de Justicia Militar se prevé como una de las facultades del Ministerio Público Militar, la de requerir informes o documentación a otras autoridades y a particulares, así como solicitar la práctica de peritajes y diligencias para la obtención de otros medios de prueba.

74. Por su parte, en el artículo 129, fracción XI, del ordenamiento en análisis se prevé la facultad en favor de la Policía Ministerial Militar de requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación.

75. Asimismo, en el artículo 212 de ese ordenamiento se prevé la obligación de toda persona o servidor público, de proporcionar oportunamente la información que requieran el Ministerio Público y la Policía Ministerial Militar en el ejercicio de sus funciones de investigación de un hecho delictivo concreto, así como de comparecer en caso de ser citados para ser entrevistados por el Ministerio Público y la Policía Ministerial Militar; lo anterior, so pena de, en caso de incumplimiento, incurrir en responsabilidad y ser sancionado de conformidad con las leyes aplicables.

76. Por su parte, en el artículo 38 del Código de Justicia Militar se establece la obligación de comparecer ante el Ministerio Público Militar, a cargo de "*todas las personas*" que deban suministrar datos para la averiguación de los delitos, cuando sean citadas para ello por el fiscal general de Justicia Militar o sus agentes.



77. En concatenación con lo anterior, en la fracción analizada del artículo 49 Bis de ese ordenamiento se prevé la facultad de la Policía Ministerial Militar permanente, de requerir a las autoridades competentes y *"solicitar a las personas físicas o colectivas"*, informes y documentos para fines de la investigación.

78. Como se advierte, los preceptos legales analizados tienen como factor común, el reconocimiento de que autoridades militares estén facultadas para requerir a personas no sujetas a la jurisdicción militar, ya sea para comparecer o para proporcionar información, documentación y datos para la investigación de hechos delictivos de la competencia militar.

79. Cabe mencionar que de la exposición de motivos del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, se advierte que su origen deriva de la diversa reforma de ocho de octubre de dos mil trece, de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que legitima al Poder Legislativo Federal para expedir la legislación única en materia procedimental que regirá en la República en el orden federal, por lo que el Congreso la Unión consideró pertinente adecuar el sistema jurisdiccional castrense al nuevo esquema de justicia penal. Asimismo, en dicha iniciativa se precisa que uno de los objetivos de esta reforma es fijar las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, *"para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune, que se repare el daño y, mediante la ejemplaridad de la pena, prevenir que se vuelva a cometer, contribuyendo a la protección de la disciplina militar, asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos"*.

80. Así, del proceso legislativo de dicho decreto se advierte que la intención del legislador fue regular las facultades relativas a la obtención de información a través de los diversos métodos de investigación, **en el entendido de que el ejercicio de esas atribuciones se condicionó a su relación "con los hechos que se investigan, exclusivamente en el ámbito de la competencia de la**



jurisdicción militar; es decir, cuando se encuentre involucrado personal militar".³⁴

81. Al respecto, no debe perderse de vista que el artículo 13 constitucional establece el fuero de guerra, que en términos generales consiste en que la jurisdicción militar sólo puede ejercerse para juzgar: delitos y faltas cometidas por militares en activo (elemento subjetivo), que atenten directamente contra la disciplina militar objetivamente considerada (elemento objetivo), siempre y cuando no esté complicado un civil, ni como activo ni como pasivo.

82. Sin embargo, respecto de militares, los Jueces castrenses pueden, en principio, ejercer cualquier facultad procesal, como pedir informes, documentos, solicitar testimonios, peritajes y aplicar medida de apremio, sin que lo anterior implique que se exceda al fuero de guerra.

83. Así se considera debido a que el artículo 13 de la Constitución establece la existencia de un fuero militar, de una jurisdicción excepcional, desde el punto de vista constitucional y, consecuentemente, siempre y cuando se respeten los límites ya señalados tanto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁵ como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,³⁶ debe entenderse

³⁴ Así se precisa en el dictamen de las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, en materia del nuevo sistema de justicia y; por la que se expide el Código Militar de Procedimientos Penales, suscritas por el diputado Virgilio Daniel Méndez Bazán, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, publicado el veintiuno de abril de dos mil dieciséis en la Gaceta Parlamentaria.

³⁵ Ver las tesis de los siguientes rubros: "FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR CONTRAVIENE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.". Tesis P. VI/2013 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 364, con número de registro digital: 2003047; "FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL.". Tesis P. II/2013 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, página 366, con número de registro digital: 2003048; "COMPETENCIA PARA CONOCER Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS POR MILITARES, EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES O CON MOTIVO DE ELLAS, QUE AFECTEN LOS DERECHOS HUMANOS DE CIVILES. SE SURTE A FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE PROCESOS PENALES FEDERALES.". Tesis P. XIII/2013 P. VII/2013 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, marzo de 2013, Tomo I, página 361, con número de registro digital:



que los tribunales militares gozan de todas las atribuciones en su ámbito competencial que los tribunales propiamente judiciales porque, tratándose específicamente de la participación de civiles cuando intervienen con motivo del ejercicio de técnicas de investigación o de la solicitud de auxilio como testigos o de cualquier otro requerimiento por parte de la autoridad militar en el marco de una investigación o proceso castrense, no puede considerarse, por sí, una extensión al fuero militar.

84. Así se considera porque, como se ha establecido, de conformidad con la interpretación que esta Suprema Corte ha realizado al artículo 13 constitucional, su diseño legislativo tiene como finalidad, esencialmente, preservar el fuero militar para proteger un bien jurídico de especial relevancia, consistente en la disciplina militar objetivamente considerada, en la medida en que es un bien instrumental a la eficacia de la milicia y, por ende, de la seguridad nacional.

85. En esos términos, el fuero militar se trata de un concepto rígido cuya connotación es estricta y limitada, que conlleva la prohibición de que un civil pueda tener el carácter de sujeto activo o pasivo en un procedimiento penal militar, pero no puede sostenerse que como consecuencia del fuero militar exista una restricción tajante de que las autoridades castrenses impongan a civiles obligaciones relacionadas con la investigación con delitos o faltas a la disciplina castrense, toda vez que la finalidad última de la realización de este tipo de actos no es someter a un civil a la jurisdicción militar, sino simplemente allegarse de

2002996; "RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DE FUERO MILITAR. INCOMPATIBILIDAD DE LA ACTUAL REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 2o. Y 8.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.". Tesis P. LXXI/2011 (9a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 554, con número de registro digital: 160488; y "TRIBUNALES DEL FUERO MILITAR. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR COMETIDOS CUANDO EL SUJETO ACTIVO PERTENECÍA A LAS FUERZAS ARMADAS, AUNQUE CON POSTERIORIDAD A SU COMISIÓN SEA DADO DE BAJA.". Tesis 1a./J. 71/2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 976, con número de registro digital: 160977.

³⁶ Resolución de 17 de abril de 2015, relativa a la supervisión de cumplimiento de las sentencias pronunciadas en los *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México* (párrafo 20).



medios de prueba necesarios para la averiguación de la verdad, en aras de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los sujetos involucrados en el proceso militar correspondiente.

86. De ahí que se considere que el ejercicio de las facultades a que hacen referencia los artículos analizados, no se condiciona a la intervención de un Juez del fuero común, toda vez que los órganos de impartición de la justicia militar son independientes en el ejercicio de sus funciones técnicas, para lo cual ejercen su función con plena jurisdicción, lo cual, incluso, está reconocido expresamente en el artículo 52 del Código Militar de Procedimientos Penales.³⁷

87. Por tal motivo, resulta infundado el argumento en análisis toda vez que, como se precisó, el hecho de que en los preceptos en análisis se prevean facultades en favor del Ministerio Público Militar y de la Policía Ministerial Militar, para requerir directamente a civiles información relacionada con la investigación de hechos delictivos de la competencia militar, no origina, per se, una extensión al fuero de guerra establecido en el artículo 13 constitucional, toda vez que, en principio, cuando los civiles son requeridos como terceros (testigos, peritos, etcétera) en un proceso militar, no están siendo juzgados, aunque tales actos pudieran ser susceptibles de catalogarse como actos de molestia.

88. En esos términos, al resultar infundados los argumentos en análisis, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 128, fracción VIII, en su porción normativa "*y a particulares*", 129, fracción XI, en su porción normativa "*a las personas físicas y morales*", y 212 en su porción normativa "*persona o*", todos del Código Militar de Procedimientos Penales, así como de los diversos 38 (en su totalidad) y 49 Bis, fracción XII, "*y solicitar a las personas físicas o colectivas*", ambos del Código de Justicia Militar.

³⁷ **Artículo 52.** Independencia judicial.

"Los órganos de impartición de la justicia militar son independientes en el ejercicio de sus funciones técnicas, respecto de otras autoridades militares, para lo cual ejercen su función con plenitud de jurisdicción.

"En caso de interferencia se deberá informar al Tribunal Superior Militar, quien adoptará las medidas necesarias para que cese la intervención, sin perjuicio de las sanciones administrativas, civiles, penales y aquellas previstas en otros ordenamientos, en que pueda incurrir el militar que interfiera."



89. SEXTO.—b) Análisis de los artículos 87, 123, 171, 267, 357, 361, 363 y 364 del Código Militar de Procedimientos Penales.

90. La accionante afirma que los preceptos referidos conculcan los derechos al debido proceso, seguridad jurídica y acceso a la justicia, en virtud de que los supuestos no prevén una diferenciación entre personas civiles y militares ni establecen los mecanismos de comunicación y colaboración procesal entre las autoridades castrenses y las civiles acorde con sus ámbitos competenciales.

91. Respecto del numeral 171, se señala que la acepción de la norma hace posible la participación de civiles en los casos del "garante", al establecer que puede ser cualquier persona la que al ser responsable de presentar al imputado en un plazo no mayor de ocho días, en los casos en los que este último no acuda cuando sea citado a comparecer ante el Juez de Control y haya exhibido garantía económica en cumplimiento a la medida cautelar que se le impuso, se vea afectada en sus bienes en una controversia militar sin los medios de comunicación procesales que garanticen su derecho a un recurso efectivo ante la autoridad civil competente, que suponga una efectiva garantía a favor del Fondo de Procuración y Administración de Justicia.

92. El artículo 87 establece una citación genérica y no limita la participación exclusiva de los militares de tal forma que para dicha citación, la norma no establece un mecanismo en vía de colaboración procesal entre la jurisdicción civil y la militar a fin de desahogar las providencias necesarias, con el objetivo de que no participe de forma directa un civil en el proceso penal militar.

93. De la redacción literal del numeral 123 se aprecia que los tribunales militares pueden imponer obligaciones a los civiles, esto con respecto de la entrevista que el precepto prevé para cualquier persona que deba ser preparada por el defensor previa audiencia, en virtud de que ante la negativa de aquélla, este último, previa explicación de las razones de la necesidad de la entrevista, podrá solicitar el auxilio judicial militar.

94. Asimismo, establece una orden para que la persona sea entrevistada por el defensor en el lugar y tiempo que determine el órgano jurisdiccional militar. Se afirma que lo anterior evidencia la afectación a civiles por hechos delictivos



fuera de los delitos previstos por la jurisdicción militar, dado que no obstante que se garantiza el derecho a la defensa, es necesario contemplar la forma de realización en relación con civiles.

95. En los artículos 357 y 361, se afirma que se prevé de manera imperativa el deber de toda persona, sin distinción de la jurisdicción a la que pertenezcan, para comparecer en calidad de testigos, ante los órganos jurisdiccionales castrenses a los cuales se les faculta para el uso de la fuerza pública para hacer efectiva la presentación. Y por cuanto hace al mecanismo de protección previsto en el precepto 363, se señala que para la rendición de testimoniales de menores de edad y víctimas de delitos de violación o secuestro ante los tribunales militares, la norma generaliza y no refleja las vías de colaboración con las autoridades competentes tratándose de civiles. Así, además de la generalización en la recepción de testimonios, podrían conocer de actos de investigación sobre víctimas de civiles.

96. En este mismo sentido, se hace la previsión de las medidas de protección para testigos previstas en el artículo 364, el cual genera inseguridad jurídica para aquellos que no forman parte del Ejército al comparecer ante autoridades castrenses, así como al no establecer que dichas medidas les sean brindadas por las autoridades civiles competentes.

97. Con respecto al reconocimiento y levantamiento de cadáveres establecido en el artículo 267, señala que la redacción del artículo permite que las autoridades militares puedan realizar labores de identificación, investigación y diligencias en cadáveres, sin que se precise la autoridad competente que debe llevarlas a cabo y la forma en que éstas deben llevarse tratándose de civiles.

98. Los artículos materia de análisis de este apartado son del tenor siguiente:

"Artículo 87. Citación

"Toda persona está obligada a presentarse ante el Órgano jurisdiccional militar o ante el Ministerio Público, cuando sea citada. Quedan exceptuados de esa obligación el presidente de la República y los servidores públicos a que se



refieren los párrafos primero y quinto del artículo 111 de la Constitución, el Consejero Jurídico del Ejecutivo, los magistrados y jueces, los comandantes de mandos territoriales, aéreos y navales, los generales de división y almirantes en el activo y las personas imposibilitadas físicamente ya sea por su edad, por enfermedad grave o alguna otra que dificulte su comparecencia.

"Cuando haya que examinar a los servidores públicos o a las personas señaladas en el párrafo anterior, el órgano jurisdiccional militar dispondrá que dicho testimonio sea desahogado en el juicio por sistemas de reproducción a distancia de imágenes y sonidos o cualquier otro medio que permita su transmisión, en sesión privada.

"La citación a los militares en el activo, excepto a los generales de división y/o almirantes, o quien desempeñe un empleo, comisión en el servicio público, distintos a los señalados en este artículo, se hará por conducto del superior jerárquico respectivo, a menos que para garantizar el éxito de la comparecencia se requiera que la citación se realice en forma distinta.

"En el caso de cualquier persona que se haya desempeñado como servidor público y no sea posible su localización, el Órgano jurisdiccional militar solicitará a la institución donde haya prestado sus servicios la información del domicilio, número telefónico, y en su caso, los datos necesarios para su localización, a efecto de que comparezca a la audiencia respectiva."

"Artículo 123. Entrevista con otras personas

"Si antes de una audiencia, con motivo de su preparación, el defensor tuviera necesidad de entrevistar a una persona o interviniente del procedimiento que se niega a recibirlo, podrá solicitar el auxilio judicial, explicándole las razones por las que se hace necesaria la entrevista. El Órgano jurisdiccional militar, en caso de considerar fundada la solicitud, expedirá la orden para que dicha persona sea entrevistada por el Defensor en el lugar y tiempo que determine el propio Órgano jurisdiccional militar. Esta autorización no se concederá en aquellos casos en que, a solicitud del Ministerio Público, el Órgano jurisdiccional militar estime que la víctima u ofendido o los testigos deben estar sujetos a protocolos especiales de protección."

**"Artículo 171.** Incumplimiento del imputado de las medidas cautelares

"Cuando el supervisor de la medida cautelar detecte un incumplimiento de una medida cautelar distinta a la garantía económica o de prisión preventiva, deberá informar a las partes de forma inmediata a efecto de que en su caso puedan solicitar la revisión de la medida cautelar.

"El Ministerio Público que reciba el reporte de la unidad administrativa de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, deberá solicitar audiencia para revisión de la medida cautelar impuesta en el plazo más breve posible y en su caso, solicite la comparecencia del imputado o una orden de aprehensión.

"En el caso de que al imputado se le haya impuesto como medida cautelar una garantía económica y, exhibida ésta sea citado para comparecer ante el Juez de Control e incumpla la cita, se requerirá al garante para que presente al imputado en un plazo no mayor a ocho días, advertidos, el garante y el imputado, de que si no lo hicieren o no justificaren la incomparecencia, se hará efectiva la garantía a favor del Fondo de procuración y administración de justicia militar.

"En caso de que el imputado incumpla con la medida cautelar impuesta, distinta a la prisión preventiva o garantía económica, la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso deberá informar al Ministerio Público para que, en su caso, solicite al Juez de Control la comparecencia del imputado."

"Artículo 267. Levantamiento e identificación de cadáveres

"En los casos en que se presuma muerte por causas no naturales, además de otras diligencias que sean procedentes, se practicará:

"I. La inspección del cadáver, la ubicación del mismo y el lugar de los hechos.

"II. El levantamiento del cadáver.



"III. El traslado del cadáver.

"IV. La descripción y peritajes correspondientes.

"V. La exhumación en los términos previstos en este Código y demás disposiciones aplicables.

"Cuando de la investigación no resulten datos relacionados con la existencia de algún delito, previa solicitud de los parientes, el Ministerio Público podrá autorizar la dispensa de la necropsia.

"Si el cadáver hubiere sido inhumado, se procederá a exhumarlo en los términos previstos en este Código y demás disposiciones aplicables. En todo caso, practicada la inspección o la necropsia correspondiente, se procederá a la sepultura inmediata, pero no podrá incinerarse el cadáver.

"Cuando se desconozca la identidad del cadáver, se efectuarán los peritajes idóneos para proceder a su identificación. Una vez identificado, se entregará a los parientes o a quienes invoquen título o motivo suficiente, previa autorización del Ministerio Público, tan pronto la necropsia se hubiere practicado o, en su caso, dispensado."

"Artículo 357. Deber de testificar

"Toda persona tendrá la obligación de concurrir al proceso cuando sea citado y de declarar la verdad de cuanto conozca y le sea preguntado; asimismo, no deberá ocultar hechos, circunstancias o cualquier otra información que sea relevante para la solución de la controversia, salvo disposición en contrario.

"El testigo no estará en la obligación de declarar sobre hechos por los que se le pueda fincar responsabilidad penal."

"Artículo 361. Comparecencia obligatoria de testigos

"Si el testigo debidamente citado no se presentara a la citación o haya temor fundado de que se ausente o se oculte, se le hará comparecer en ese acto



por medio de la fuerza pública sin necesidad de agotar ningún otro medio de apremio.

"Las autoridades están obligadas a auxiliar oportuna y diligentemente al Tribunal Militar de Juicio Oral para garantizar la comparecencia obligatoria de los testigos. El Órgano jurisdiccional militar podrá emplear contra las autoridades los medios de apremio que establece este Código en caso de incumplimiento o retardo a sus determinaciones."

"Artículo 363. Testimonios especiales

"Cuando deba recibirse testimonio de menores de edad y se tema por su afectación psicológica o emocional, así como en caso de víctimas de los delitos de violación o secuestro, el Órgano jurisdiccional militar a petición de las partes, podrá ordenar su recepción con el auxilio de familiares o peritos especializados. Para ello deberán utilizarse las técnicas audiovisuales adecuadas que favorezcan evitar la confrontación con el imputado.

"Las personas que no puedan concurrir a la sede judicial, por estar físicamente impedidas, serán examinadas en el lugar donde se encuentren y su testimonio será transmitido por sistemas de reproducción a distancia.

"Estos procedimientos especiales deberán llevarse a cabo sin afectar el derecho a la confrontación y a la defensa."

"Artículo 364. Protección a los testigos

"El Órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.

"De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable."



99. SEXTO.—**b) 1.** Por cuanto hace al artículo 267 del ordenamiento en cita, se planteó el argumento referente a que tal precepto es violatorio del artículo 13 constitucional, en relación con los límites al fuero de guerra.

100. Respecto de este tema, la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

101. SEXTO.—**b) 2.** Por otra parte, en relación con los artículos 87, 123, 357, 361, 363 y 364 del Código Militar referido, se establece lo siguiente:

102. Los planteamientos dirigidos a combatir los artículos 87, 123 y 357 de la normatividad en cita son infundados.

103. Para explicar esta determinación, se toma en cuenta que el artículo 87 del ordenamiento en cita prevé, entre otros aspectos, la obligación a cargo de **"toda persona"** de presentarse ante el órgano jurisdiccional militar o ante el Ministerio Público, cuando sea citada. Por su parte, en el diverso 123 de dicha ley se establece la facultad a cargo del órgano jurisdiccional militar para ordenar entrevistar a una persona o interviniente del procedimiento que se haya negado a hacerlo con el defensor.

104. Por su parte, en el artículo 357 del ordenamiento en mención se establece en ese precepto la obligación de **"toda persona"** de concurrir al proceso cuando sea citado y de declarar la verdad de cuanto conozca y le sea preguntado, así como de no ocultar hechos, circunstancias o cualquier otra información que sea relevante para la solución de la controversia, salvo disposición en contrario.

105. Como se advierte, los artículos referidos prevén facultades de las autoridades militares para requerir la presencia de civiles o entrevistarlos respecto de procedimientos del índole militar, en tanto que, como ya se estableció previamente en este fallo, estas facultades no implican, por sí, una transgresión



al artículo 13 constitucional dado que la finalidad de este tipo de actos no es someter a un civil a la jurisdicción militar, sino simplemente allegarse de medios de prueba necesarios para la averiguación de la verdad, en aras de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los sujetos involucrados en el proceso militar correspondiente.

106. En este sentido, también resulta infundado el argumento en análisis respecto del diverso 364 de la ley en cita, toda vez que este precepto prevé la facultad de la autoridad jurisdiccional para emitir las medidas de protección tanto al testigo como a sus familiares, así como la obligación del Ministerio Público o la autoridad correspondiente de adoptarlas, todo lo cual se relaciona con facultades propias de las autoridades investigadoras dentro de la investigación o el procedimiento penal militar que, por las razones expuestas, no constituye una extensión al fuero militar.

107. En consecuencia, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 87, 123, 357 y 364, todos del Código Militar de Procedimientos Penales.

108. En cambio, en relación con el artículo 361 del ordenamiento en cita, resulta sustancialmente **fundado** el argumento planteado en su contra, por lo siguiente:

109. En el precepto en mención se prevé que, en caso de que el testigo citado no se presente a la citación o haya temor fundado de que se ausente o se oculte, *"se le hará comparecer en ese acto por medio de la fuerza pública sin necesidad de agotar ningún otro medio de apremio"*.

110. Por tanto, si bien, como se estableció, por lo general, las autoridades militares están facultadas para requerir a terceros civiles para que colaboren en la investigación, lo cierto es que lo que prevé el artículo en mención las faculta para ejercer la fuerza pública contra civiles en caso de no acatar su requerimiento, sin necesidad de agotar otros medios de apremio previos, lo que evidencia que para su imposición no se toma en cuenta la absoluta necesidad de la medida, su idoneidad y menos aún la proporcionalidad de su uso, de conformidad con la Ley del Uso de la Fuerza.



111. Por tal motivo, se concluye que el artículo 361 del Código Militar de Procedimientos Penales, resulta inconstitucional.

112. Por último, por cuanto hace a la impugnación del artículo 363 del Código Militar de Procedimientos Penales, la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales del precepto cuestionado, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

113. SEXTO.—**b) 3.** Ahora bien, en relación con el artículo 171 del código adjetivo castrense, en éste se regula el supuesto relativo a las consecuencias del incumplimiento del imputado de las medidas cautelares. Al respecto, se establece que, en caso de que al imputado se le haya impuesto como medida cautelar una garantía económica y, exhibida ésta sea citado para comparecer ante el Juez de Control e incumpla la cita, *"se requerirá al garante para que presente al imputado en un plazo no mayor a ocho días, advertidos, el garante y el imputado, de que si no lo hicieren o no justificaren la incomparecencia, se hará efectiva la garantía a favor del Fondo de procuración y administración de justicia militar"*.

114. Es importante precisar que en el precepto referido no se precisa en forma expresa si para fungir con la calidad de garante en los términos ahí previstos es requisito tener el carácter de militar, o bien, puede ser cualquier persona que voluntariamente acepte obligarse a responder por las obligaciones incumplidas por el imputado.

115. En este caso concreto, no hay elemento textual, normativo o fáctico alguno del que se pueda concluir razonablemente que en términos del artículo 171 del Código Militar de Procedimientos Penales, la calidad de garante en un proceso penal militar sólo puede efectuarlo un miembro de las Fuerzas Armadas, toda vez que el ordenamiento no establece esa acotación. Por tanto, si se considera que puede fungir como garante cualquier persona que voluntariamente acepte obligarse a responder por las obligaciones incumplidas por el imputado, con las obligaciones que esa responsabilidad conlleva, es evidente que, atendiendo a lo establecido en el precepto en análisis, la autoridad militar está facultada



para ejercer directamente su competencia respecto de cualquier persona, aun cuando no sea militar, sin control previo de una autoridad judicial civil que analice la proporcionalidad y razonabilidad de esa medida, *"para que presente al imputado en un plazo no mayor a ocho días, advertidos, el garante y el imputado, de que si no lo hicieren o no justificaren la incomparecencia, se hará efectiva la garantía a favor del Fondo de procuración y administración de justicia militar"*.

116. Sin embargo, el hecho de que un civil pueda otorgar garantía o ser garante a favor de un militar no implica, por sí, una transgresión al artículo 13 constitucional toda vez que, además de que, como ya se explicó, en principio, cuando los civiles son requeridos como terceros en un proceso militar, no están siendo sujetos al fuero militar; además y principalmente, en este caso los efectos o consecuencias de que un civil sea garante de un militar giran en torno al ejercicio de la autonomía de la voluntad de quien aceptó tener ese carácter, sabedor de las consecuencias que acarrearía el incumplimiento, por parte de la persona garantizada, por lo que no existe una justificación por la cual pueda vedársele a un civil ser garante en un procedimiento penal, aun del índole militar.

117. En consecuencia, al resultar infundado el argumento planteado, debe reconocerse la validez del artículo 171, párrafo tercero, del Código Militar de Procedimientos Penales.

118. SEXTO.—**c) Análisis de los artículos 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 129, fracciones VII y XII, 136, fracciones VI y VII, 247, fracciones III y V, 248, 264, 278, 282, 283, 286, 291, 295, 296, 352, y 367 todos del Código Militar de Procedimientos Penales, así como del artículo 83, fracciones XIV, XIX y XXIII, del Código de Justicia Militar.**

119. La accionante plantea en el segundo concepto de invalidez la incompetencia de las autoridades militares con motivo de los actos de molestia que establecen los preceptos referidos, por lo siguiente:

120. Afirma que en la fracción XIV del numeral 83 del Código de Justicia Militar se establece una extensión de la competencia de la jurisdicción militar al facultar al Ministerio Público para solicitar al tribunal judicial militar la autorización para los actos de investigación sin la mediación de la autoridad civil competente.



121. Aduce que estos actos de molestia, que constituyen una restricción de derechos, no establecen formalidades para su materialización ni una clara distinción que excluya de dichos actos a los paisanos.

122. Refiere que los artículos 136, fracciones VI y VII, y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como el diverso 83 en sus fracciones XIX y XXIII, del Código de Justicia Militar, si bien representan providencias de protección otorgadas a víctimas u ofendidos, testigos, peritos y en general a intervinientes en el procedimiento penal de la jurisdicción militar, no precisan que estas medidas responderán exclusivamente a los delitos y faltas cometidos contra la disciplina militar y que en ningún caso y por ningún motivo podrá extenderse sobre persona que no pertenezca al Ejército tal como se prevé en el artículo 13 constitucional.

123. Por cuanto hace a los actos de investigación y de inspección a que alude previstos en los numerales 248, 263 y 264, argumenta que no se hace la especificación respecto a la aplicación exclusiva a los militares.

124. Reitera la incompetencia de las autoridades castrenses para imponer medidas de apremio a personas ajenas al servicio militar previstos en los dispositivos normativos 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b) y 352 del Código Militar de Procedimientos Penales y solicita, específicamente, se declare la invalidez de las porciones normativas que refieren imponer multas a *"personas civiles que ejerzan la actividad de jornaleros, obreros y trabajadores; así como a trabajadores no asalariados"*.

125. Al respecto, señaló que para conservar el orden en una audiencia la autoridad militar puede imponer medidas menos lesivas como el desalojo pero no imponerle sanciones a los paisanos, lo cual es competencia de la autoridad civil.

126. En relación con los actos de revisión e inspección de personas y vehículos previstos en los artículos 129, fracción VII, 247, fracciones III y V y 264 del Código Militar de Procedimientos Penales, alega que conculcan los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho a la libertad personal, vinculado a la integridad y dignidad de la persona, consagrada en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que considera que son actos sumamente invasivos a la intimidad y privacidad de las personas los



cuales deben ser ordenados por autoridad competente, esto es, la del fuero civil, que funde y motive la causa de la revisión.

127. Razones por las que en el caso específico de la inspección de vehículos prevista en la fracción V del artículo 247 del código adjetivo en estudio, puntualiza que es violatoria del principio de legalidad en materia penal, tipicidad, taxatividad y plenitud hermenéutica, en virtud de que no prevé un procedimiento para llevarlo a cabo y no delimita las circunstancias de tiempo, modo y lugar, lo que puede conllevar la actuación arbitraria de la autoridad militar; aunado a que éstas están facultadas a utilizar, de manera discrecional, la fuerza en caso de oposición por parte de las personas.

128. En este mismo sentido, estima que el artículo 129, fracción VII, del propio ordenamiento procesal, en el que se prevén las facultades de la policía ministerial militar para realizar dichas inspecciones, debe ser invalidado.

129. Por cuanto hace a los artículos 278, 282, 283 y 286 del código procesal impugnado, en los que se establecen las órdenes de cateo y el ingreso de la autoridad investigadora militar a lugares cerrados sin orden judicial, aduce que no queda explícita la prohibición del ejercicio de la jurisdicción militar sobre paisanos y, por tanto, transgrede las garantías del debido proceso e inviolabilidad del domicilio, en términos de los numerales 14 y 16 constitucionales y acorde a la Recomendación General número 19, sobre la práctica de cateos ilegales emitida por la Comisión accionante. Para reforzar lo anterior citó la Observación General Número 16 al artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, emitida por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

130. Refiere sobre la intervención de comunicaciones privadas y la destrucción de registros, prevista en los dispositivos 291, 295 y 296 del ordenamiento procesal en estudio, la cual la parte actora considera inconstitucional al transgredir el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, pues no establecen un procedimiento para llevarlos a cabo ni la delimitación exclusiva de la jurisdicción militar a personal del Ejército, además de destacar la prohibición constitucional de la intervención de comunicaciones privadas sin la orden emitida exclusivamente por el Juez Federal competente.

131. Los artículos analizados en este apartado disponen:



Del Código Militar de Procedimientos Penales:

"Artículo 101. Imposición de medios de apremio

"El Órgano jurisdiccional militar y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes medios de apremio para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones:

"I. El Ministerio Público contará con los siguientes medios de apremio:

"...

"b) Multa de veinte a mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite un medio de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de personas civiles que ejerzan la actividad de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso.

"II. El Órgano jurisdiccional contará con los siguientes medios de apremio:

"...

"b) Multa de veinte a cinco mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de personas civiles que ejerzan la actividad de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso."

"Artículo 129. Obligaciones del Policía Ministerial Militar

"El Policía ministerial militar actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.



"Para los efectos del presente Código, el Policía ministerial militar tendrá las siguientes obligaciones:

" ...

"VII. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial, deberá solicitarla a través del Ministerio Público;

" ...

"XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:

"a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables.

"b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen.

"c) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria.

"d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes ..."

"Artículo 136. Medidas de protección

"El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

" ...

"VI. Protección policial o militar de la víctima u ofendido;



"VII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales o militares, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo; ..."

"Artículo 247. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de Control

"No requieren autorización del Juez de Control los siguientes actos de investigación:

"...

"III. La inspección de personas;

"...

"V. La inspección de vehículos; ..."

"Artículo 248. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de Control

"Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de Control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:

"I. La exhumación de cadáveres.

"II. Las órdenes de cateo.

"III. La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia.

"IV. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma.

"V. El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada.



"VI. Las demás que señalen las leyes aplicables."

"Artículo 263. Inspección

"La inspección es un acto de investigación sobre el estado que guardan lugares, objetos, instrumentos o productos del delito.

"Será materia de la inspección todo aquello que pueda ser directamente apreciado por los sentidos. Si se considera necesario, la Policía se hará asistir de peritos.

"Al practicarse una inspección podrá entrevistarse a quienes se encuentren presentes en el lugar de la inspección que puedan proporcionar algún dato útil para el esclarecimiento de los hechos. Toda inspección deberá constar en un registro."

"Artículo 264. Inspección de personas

"En la investigación de los delitos, la Policía ministerial militar podrá realizar la inspección sobre un militar y sus posesiones en caso de flagrancia, o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga. La revisión consistirá en una exploración externa de la persona y sus posesiones. Cualquier inspección que implique una exposición de partes íntimas del cuerpo requerirá autorización del Juez de Control. Antes de cualquier inspección, la Policía ministerial militar deberá informar a la persona del motivo de dicha revisión, respetando en todo momento su dignidad."

"Artículo 278. Solicitud de orden de cateo

"Cuando en la investigación el Ministerio Público estime necesaria la práctica de un cateo, en razón de que el lugar a inspeccionar es un domicilio o una propiedad privada, solicitará por cualquier medio la autorización judicial para practicar el acto de investigación correspondiente. En la solicitud, que contará con un registro, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que han de aprehenderse y los objetos que se buscan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la orden, así como los servidores públicos que podrán practicar o intervenir en dicho acto de investigación.



"Si el lugar a inspeccionar es de acceso público y forma parte del domicilio particular, este último no será sujeto de cateo, a menos que así se haya ordenado."

"Artículo 282. Cateo en residencia u oficinas públicas

"Para la práctica de un cateo en la residencia u oficina de cualquiera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de los tres órdenes de gobierno o en su caso organismos constitucionales autónomos, la Policía o el Ministerio Público recabarán la autorización correspondiente en los términos previstos en este Código; salvo lo previsto en el artículo 280 de este Código."

"Artículo 283. Cateo en buques, embarcaciones, aeronaves o cualquier medio de transporte extranjero en territorio mexicano

"Cuando tenga que practicarse un cateo en buques, embarcaciones, aeronaves o cualquier medio de transporte extranjero en territorio mexicano se observarán además las disposiciones previstas en los Tratados, las leyes y reglamentos aplicables."

"Artículo 286. Ingreso de una autoridad a lugar sin autorización judicial

"Estará justificado el ingreso de la autoridad investigadora militar, a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

"I. Sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas.

"II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

"III. Se trate de unidades, dependencias e instalaciones del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos.

"IV. Buques o aeronaves militares o navales.

"En los casos de la fracción II, la autoridad que practique el ingreso deberá informarlo dentro de los cinco días siguientes, ante el Órgano jurisdiccional



militar. A dicha audiencia deberá asistir la persona que otorgó su consentimiento a efectos de ratificarla.

"Los motivos que determinaron la inspección sin orden judicial constarán detalladamente en el acta que al efecto se levante."

"Artículo 291. Conocimiento de delito diverso

"Si en la práctica de una intervención de comunicaciones privadas se tuviera conocimiento de la comisión de un delito diverso de aquellos que motivan la medida, se hará constar esta circunstancia en el registro para dar inicio a una nueva investigación."

"Artículo 295. Conclusión de la intervención

"Al concluir la intervención, la Policía ministerial militar o el perito, de manera inmediata, informará al Ministerio Público sobre su desarrollo, así como de sus resultados y levantará el acta respectiva. A su vez, con la misma prontitud el Ministerio Público que haya solicitado la intervención o su prórroga lo informará al Juez de Control.

"Las intervenciones realizadas sin las autorizaciones antes citadas o fuera de los términos en ellas ordenados, carecerán de valor probatorio, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal a que haya lugar."

"Artículo 296. Destrucción de los registros

"El Órgano jurisdiccional militar ordenará la destrucción de aquellos registros de intervención de comunicaciones privadas que no se relacionen con los delitos investigados o con otros delitos que hayan ameritado la apertura de una investigación diversa, salvo que la defensa solicite que sean preservados por considerarlos útiles para su labor.

"Asimismo, ordenará la destrucción de los registros de intervenciones no autorizadas o cuando éstos rebasen los términos de la autorización judicial respectiva.



"Los registros serán destruidos cuando se decrete el archivo definitivo, el sobreseimiento o la absolución del imputado. Cuando el Ministerio Público decida archivar temporalmente la investigación, los registros podrán ser conservados hasta que el delito prescriba."

"Artículo 352. Disciplina en la audiencia

"El juzgador que preside la audiencia de juicio velará por que se respete la disciplina en la audiencia cuidando que se mantenga el orden, para lo cual solicitará al Tribunal Militar de Juicio Oral o a los asistentes, el respeto y las consideraciones debidas, corrigiendo en el acto las faltas que se cometan, para lo cual podrá aplicar cualquiera de las siguientes medidas:

"I. Apercibimiento;

"II. Multa de veinte a cinco mil salarios mínimos;

"III. Expulsión de la sala de audiencia;

"IV. Arresto hasta por treinta y seis horas, o

"V. Desalojo público de la sala de audiencia.

"Si el infractor fuere el Ministerio Público, el acusado, su Defensor, la víctima u ofendido, y fuere necesario expulsarlos de la sala de audiencia, se aplicarán las reglas conducentes para el caso de su ausencia.

"Para los efectos del presente artículo, tanto la escolta como el personal militar que proporcione seguridad a la sala de audiencia acatarán de inmediato las órdenes que emita el presidente del Tribunal Militar de Juicio Oral.

"En caso de que a pesar de las medidas adoptadas no se pudiera restablecer la orden, quien preside la audiencia la suspenderá hasta en tanto se encuentren reunidas las condiciones que permitan continuar con su curso normal.



"El Tribunal de enjuiciamiento podrá ordenar el arresto hasta por 36 horas ante la contumacia de las obligaciones procesales de quienes intervienen en un proceso penal que atenten contra el principio de continuidad, derivado de sus incomparecencias injustificadas a audiencia o aquellos actos que impidan que las pruebas puedan desahogarse en tiempo y forma."

"Artículo 367. Medidas de protección

"En caso necesario, los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, podrán pedir a la autoridad correspondiente que adopte medidas tendentes a que se les brinde la protección prevista para los testigos, en los términos de la legislación aplicable."

Código de Justicia Militar

"Artículo 83. Las funciones del Ministerio Público, son las siguientes:

" ...

"XIV. Solicitar al Órgano jurisdiccional militar la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma; ...

"XIX. Brindar las medidas de seguridad necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado, sin riesgo para ellos; ...

"XXIII. Promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas u ofendidos de los delitos competencia de la Jurisdicción Militar, testigos, peritos y, en general, a todos los sujetos que con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente; ..."

132. SEXTO.—c) 1. **Análisis de los artículos 129, fracciones VII y XII, 136, fracciones VI y VII, 247, fracción III, 248, 264, 352 y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como del diverso 83, fracciones XIV, XIX y XXIII,**



del Código de Justicia Militar. Por cuanto hace a estos preceptos, debe declararse **infundado** el argumento referente a que son violatorios del artículo 13 constitucional, en relación con los límites al fuero de guerra.

133. Así se considera en virtud de que lo previsto en esos artículos se refiere a los principios conforme a los cuales debe actuar la Policía Ministerial Militar, así como al deber de informar al Ministerio Público los resultados del ejercicio de sus facultades para practicar inspecciones y otros actos de investigación, así como de solicitar por conducto de esa entidad las autorizaciones cuando sean necesarias (artículo 129, fracción VII, del Código Militar de Procedimientos Penales); sin embargo, no es en dicho precepto en donde se establecen las facultades de la autoridad policial a que hace referencia ese artículo, ni mediante esta disposición se autoriza que se efectúen respecto de civiles; de ahí que respecto de este dispositivo no se actualice la transgresión al artículo 13 constitucional. Por su parte, en la fracción XII del propio precepto 129 referido, únicamente se establecen los deberes a cargo de la autoridad militar de proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito.

134. Igualmente, en el artículo 136 del código adjetivo penal militar, en sus fracciones VI y VII, se establecen como medidas de protección para la seguridad de la víctima u ofendido, la protección policial o militar a su favor, así como el auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales o militares, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo.

135. En este mismo sentido, del artículo 83, fracción XIV, del Código de Justicia Militar, se advierte que si bien dicho precepto prevé como una de las facultades del Ministerio Público militar la de *"solicitar al Órgano jurisdiccional militar la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma"*, lo cierto es que en ningún momento se establece en ese artículo que los actos a que hace referencia tal fracción puedan ser ejercidos respecto de civiles; de ahí que también deba reconocerse su constitucionalidad. Asimismo, en las fracciones XIX y XXIII del propio precepto se prevén las facultades de órgano ministerial militar, de brindar las medidas de seguridad necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado, sin riesgo para ellos,



así como de promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas u ofendidos de los delitos competencia de la Jurisdicción Militar, testigos, peritos y, en general, a todos los sujetos que con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente. Por tal motivo, lo procedente es reconocer la constitucionalidad de estas fracciones, atendiendo a que de éstas tampoco se advierte que establezcan facultades en favor de las autoridades militares para actuar respecto de civiles.

136. Por su parte, en el artículo 247, fracción III, del ordenamiento en análisis se establecen entre las actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de Control, la inspección de personas. Este precepto no puede ser analizado en forma aislada, sino sistemáticamente con lo establecido en el diverso 264 de dicho ordenamiento, que regula específicamente la inspección de personas.

137. Así, del análisis concatenado de los preceptos en mención se advierte que el ejercicio de esta facultad de investigación se encuentra delimitada expresamente en relación con los militares, al establecerse que, en la investigación de los delitos, la Policía Ministerial Militar puede "realizar la inspección sobre un militar y sus posesiones en caso de flagrancia, o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga".

138. De lo expuesto se advierte que es **infundada** la afirmación de la accionante, relativa a que la inspección de personas es una facultad a cargo de la Policía Ministerial Militar que puede ser realizada respecto de civiles, toda vez que del análisis sistemático del Código Militar de Procedimientos Penales, y específicamente de sus artículos 247, fracción III, y 264, esta facultad de investigación puede ejercerse en forma exclusiva respecto de militares y sus posesiones, lo cual es acorde con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional.

139. Asimismo, del análisis a lo dispuesto en el artículo 248 del ordenamiento en mención, además de que no se expone algún argumento específico respecto de este precepto, lo cierto es que se trata simplemente de un enlistado de los actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de Control, sin que



en este precepto se especifique o regule cada uno de estos actos ni mucho menos se establezca si pueden o no efectuarse respecto de civiles o sólo en perjuicio de militares, por lo que debe desestimarse el argumento respectivo, por lo que hace a ese artículo.

140. Por otro lado, en el artículo 352 del propio ordenamiento adjetivo militar se establece la facultad del juzgador que preside la audiencia de juicio para aplicar como medidas para hacer respetar la disciplina y el orden en la audiencia, desde el apercibimiento a una multa pecuniaria o expulsión de la sala de audiencia, hasta arresto por treinta y seis horas.

141. Ahora bien, de la lectura a dicho precepto no se especifica expresamente si las facultades para imponer medidas de apremio a fin de mantener el orden en la audiencia pueden ser ejercidas por la autoridad jurisdiccional militar sólo respecto de militares o también pueden ser impuestas a civiles. Sin embargo, considerando que, como se precisó anteriormente, la interpretación conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que se opte por aquella de la que derive un resultado más acorde con el Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, se considera que en el caso la redacción de ese precepto admite ser interpretado en el sentido de que las medidas tendentes a mantener el orden en la audiencia sólo pueden ser impuestas a militares.

142. Esta interpretación es acorde con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional y la realizada por este Pleno, en relación con que el fuero militar sólo es competente para conocer de los delitos y faltas que, por su propia naturaleza, atentan de manera directa contra la disciplina militar, cometidos por militares en activo, siempre y cuando se realicen en actos del servicio y no esté involucrado un civil o se trate de violaciones de derechos humanos. Además, dicha interpretación es congruente con lo establecido en el ordenamiento en mención, si se considera que de la exposición de motivos del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, se advierte que, como se adelantó, su origen deriva de la diversa reforma de ocho de octubre



de dos mil trece, de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que legitima al Poder Legislativo Federal para expedir la legislación única en materia procedimental que regirá en la República en el orden federal, por lo que el Congreso la Unión consideró pertinente adecuar el sistema jurisdiccional castrense al nuevo esquema de justicia penal *"buscando la eficacia en la procuración y administración de la justicia castrense, impulsando la actualización del Código de Justicia Militar con este nuevo sistema, y reorganizando estructuralmente los organismos administrativos y jurisdiccionales, con el único fin de continuar salvaguardando el bien jurídico que tutela la jurisdicción militar: la disciplina castrense, columna vertebral que entraña valores de un militar desde su formación, para que la institución funcione conforme a sus principios y axiología castrense"*.

143. Además, del propio precepto en análisis se advierte que, al referirse al infractor, es decir, al destinatario de las medidas de apremio ahí establecidas, acota esa figura al *"Ministerio Público, el acusado, su defensor, la víctima u ofendido"*, lo cual corrobora lo afirmado en relación con que el artículo 352 del Código Militar de Procedimientos Penales debe ser interpretado en el sentido de que las medidas ahí previstas sólo pueden ser impuestas a las partes en el juicio ordinario castrense y, en consecuencia, sólo a quienes tienen el carácter de militares, por lo que no se transgrede lo dispuesto en el numeral 13 de la Carta Magna.

144. En este mismo sentido, los artículos 83, fracciones XIX y XXIII, del Código de Justicia Militar y 136, fracciones VI y VII, del Código Militar de Procedimientos Penales, se relacionan con medidas y acciones de protección en favor de las víctimas u ofendidos *"de los delitos competencia de la jurisdicción militar"*, de lo que se advierte que lo establecido en estos preceptos se relaciona con obligaciones en favor de las autoridades militares que sólo pueden ser ejercidas en relación con víctimas u ofendidos en asuntos materia de la justicia castrense, por lo que no se advierte transgresión alguna al artículo 13 constitucional.

145. Por último, debe precisarse que la constitucionalidad del artículo 367 del Código Militar de Procedimientos Penales resulta de que lo que prevé es la posibilidad de que los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios puedan pedir a la autoridad correspondiente que adopte medidas tendentes a que se les brinde la protección prevista para



los testigos, en los términos de la legislación aplicable; disposición de la cual se advierte que, lejos de establecer alguna obligación o carga por parte de autoridades militares en relación con civiles, lo único que prevé es el reconocimiento de que, si un perito o tercero que deba intervenir en un procedimiento judicial militar, requiera protección, ésta deberá ser garantizada en términos de "la legislación aplicable".

146. SEXTO.—**c) 2. Análisis de los artículos 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 278 y 282 del Código Militar de Procedimientos Penales.** Por una parte, son **infundados** los argumentos relacionados con el artículo 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b); por otra parte, resultan **fundados** los diversos dirigidos a combatir la constitucionalidad de los artículos 278 y 282 del Código Militar de Procedimientos Penales, por lo siguiente:

147. Por cuanto hace al artículo 101, en las porciones normativas analizadas, en éste se establece la facultad del Ministerio Público de imponer como medidas de apremio, entre otras, multa de veinte a mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta. Asimismo, en dicha porción se establece expresamente que esta medida de apremio es aplicable "*tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores*", con la única precisión de que si éstos perciben salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y "*tratándose de personas civiles que ejerzan la actividad de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso*".

148. Por su parte, en la fracción II inciso b) del artículo 101 en análisis, se faculta al órgano jurisdiccional para imponer multa de veinte a cinco mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta, y se establece la misma precisión relativa a que "*tratándose personas civiles que ejerzan la actividad de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso*".

149. Lo previsto en el artículo 101, en las porciones normativas analizadas, no deja lugar a duda de que se faculta a que estas medidas de apremio puedan ser impuestas a civiles por parte del órgano jurisdiccional militar o el Ministerio



Público castrense, respectivamente, toda vez que así se reconoce expresamente en dichas disposiciones.

150. Sin embargo, tales preceptos no deben ser analizados en forma aislada, sino atenderse su contenido en su integridad, en tanto que del propio artículo 101 se advierte que para la ejecución de la multa, la autoridad que la impuso –autoridad militar– debe remitir copia del instrumento a otro en que se resuelva la autoridad fiscal de la Federación.³⁸ Por tanto, partiendo de que esta clase de multa constituye un aprovechamiento, es decir, un crédito fiscal conforme al Código Fiscal de la Federación y que, en consecuencia, el Estado Federal está facultado para proceder a su cobro, en tanto que contra éste procede el juicio contencioso administrativo como medio de defensa.

151. Por lo anterior, se concluye que el argumento planteado parte de una premisa errónea, toda vez que las sanciones de referencia no son ejecutadas directamente por la autoridad militar a civiles, toda vez que la autoridad encargada del cobro es la autoridad fiscal de la Federación; de ahí que resulte **infundado** el argumento planteado y, en consecuencia, debe reconocerse la **validez** del artículo 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), del Código Militar de Procedimientos Penales.

152. Por otra parte, resultan **fundados** los argumentos planteados en relación con los artículos 278 y 282 del Código Militar de Procedimientos Penales, por lo siguiente:

153. En relación con el primer artículo en mención, éste prevé la facultad del Ministerio Público militar de solicitar la autoridad judicial para realizar un cateo, la cual puede efectuarse respecto de cualquier domicilio o propiedad privada, además de tener el alcance de que durante el cateo se pueda aprehender a personas, sin que exista alguna limitante o restricción respecto de si sólo aquellas que pertenezcan al régimen militar, lo que es indicativo de que la norma

³⁸ "Artículo 101. ... Para la ejecución de la multa, la autoridad que la haya impuesto remitirá copia certificada del instrumento o auto en que se resuelva sobre la misma, a la autoridad fiscal de la Federación."



faculta a que los cateos se lleven a cabo respecto de cualquier inmueble, incluyendo los pertenecientes a civiles, sin el control previo de una autoridad judicial civil, con lo cual se transgrede lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, constitucional.

154. En este mismo sentido, el artículo 282 del propio ordenamiento en cita es inconstitucional atendiendo a que prevé la posibilidad de efectuar cateo en residencia u oficinas públicas de cualquiera de los tres Poderes de gobierno y de organismos constitucionales autónomos, sin acotar esa facultad a aquellas que se relacionen con el ámbito militar, y sin prever el control judicial previo por parte de un Juez del orden civil.

155. Lo anterior, en el entendido de que, si bien la inconstitucionalidad de dichos preceptos no deriva de la transgresión al artículo 13 constitucional, por no tratarse de un tema de extensión del fuero militar, lo cierto es que su transgresión al orden constitucional resulta de que autorizan que la autoridad militar pueda ejercer directamente medidas restrictivas que impactan en la esfera de civiles, y que son de las que necesariamente deben ser autorizadas previamente por un Juez de fuero civil, en términos del artículo 16 constitucional.

156. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 278 y 282 del Código Militar de Procedimientos Penales.

157. SEXTO.—**c) 3. Análisis del artículo 247, fracción V, en relación con el diverso 263, así como los artículos 291, 295 y 296 todos del Código Militar de Procedimientos Penales.** Por cuanto hace a estos preceptos, su inconstitucionalidad resulta de que son violatorios del principio de seguridad jurídica, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución General, por lo siguiente:

158. Esta Suprema Corte ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, tutela la prerrogativa del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión, pues su esencia versa sobre la premisa consistente en conocer los límites y alcances del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.



159. Así, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha establecido³⁹ que los principios de seguridad y legalidad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, *son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano*, de manera tal que lo que tutelan es que el gobernado *"jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión"*. En ese sentido, el contenido esencial de dichos principios radica, en sentido amplio, en *"saber a qué atenerse"* respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

160. En efecto, *"todos los actos emanados del poder público deben realizarse en completa armonía con las reglas del derecho"*, de tal suerte que el principio de legalidad se viene a constituir no sólo como una garantía de seguridad jurídica que permite a los gobernados evitar el abuso de la autoridad en el ejercicio del poder, sino, además, *"es la fórmula de la dirección que el pueblo de un Estado, a través de sus representantes, puede imponer a los órganos públicos"*.

161. Como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un Estado de derecho *"el principio de legalidad ... preside la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias"*.⁴⁰

162. Asimismo, dicha Segunda Sala ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, *"el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice"*, y por otro, que *"el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado"*, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria.

³⁹ Al resolver los amparos en revisión 964/2015 y 1173/2017, así como el diverso amparo directo en revisión 5165/2018.

⁴⁰ *Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C, No. 137. Párrafo 187.



163. Así lo prevé la jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.),⁴¹ intitulada: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.". En el entendido de que la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **"no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades"**, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo.

164. Las anteriores consideraciones se encuentran inmersas en la jurisprudencia 2a./J. 144/2006⁴² que se lee bajo el rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.". De ahí que el principio de legalidad proyecta su teleología en dos vertientes: **(I)** el hecho de obtener la sumisión de todos los actos estatales al conjunto de la normatividad vigente; y, **(II)** el sometimiento de todos los actos singulares y concretos a un régimen estricto de seguridad jurídica. Por ello, es válido afirmar que el principio de legalidad puede ser entendido como *"la cualidad de lo que es conforme al derecho"*.⁴³ La legalidad expresa así la conformidad al derecho y es sinónimo de regularidad jurídica.

165. Precisado lo anterior, se tiene que en el artículo 247, fracción V, del ordenamiento en análisis se establece como otra de las actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de Control, la inspección de vehículos. Al respecto, a diferencia de la ejercida respecto de personas, en el código respectivo no se especifica si la inspección de vehículos sólo puede

⁴¹ Consultable en la Décima Época. Registro digital: 2014864. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, materia constitucional, página 793.

⁴² Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, con número de registro digital: 174094. Novena Época.

⁴³ Amparo en revisión 964/2015 del índice de la Segunda Sala.



llevarse a cabo respecto de los que son propiedad o están en posesión de militares o sobre cualquiera.

166. Por su parte, en el artículo 263 del código se señala que la inspección, en general, es un acto de investigación sobre el estado que guardan lugares, objetos, instrumentos o productos del delito, y se establece que puede ser materia de la inspección todo aquello que pueda ser directamente apreciado por los sentidos.

167. Del análisis concatenado de ambos preceptos se advierte que no existe claridad en relación con cuál es el alcance de esta facultad de investigación, toda vez que la inspección de vehículos no se encuentra regulada en forma específica, en tanto que, conforme a lo dispuesto en el artículo 263 del ordenamiento en cita, la inspección, en general, puede llevarse a cabo respecto de "todo lo que pueda ser directamente apreciado por los sentidos", lo cual genera confusión respecto de si la inspección de vehículos abarca a cualquiera y, en su caso, se puede efectuar sin perjuicio de quién sea el propietario o poseedor, aun cuando se trate de un civil.

168. De ahí que los artículos 247, fracción V y 263 del código adjetivo penal militar resultan violatorios del principio de seguridad jurídica, de conformidad con lo previsto en los numerales 14 y 16, toda vez que su imprecisión genera que la facultad de inspección de vehículos pueda ser interpretado en el sentido de que puede efectuarse en perjuicio de civiles, sin el control previo de una autoridad judicial del orden civil, lo cual sería contrario al artículo 16 constitucional.

169. Ahora bien, por cuanto hace a los artículos 291, 295 y 296 del Código Militar de Procedimientos Penales, que se refieren a la intervención de comunicaciones durante las investigaciones, debe precisarse que no pueden ser analizados en forma aislada, sino concatenadamente con los diversos preceptos que regulan esa facultad de investigación.

170. Así, en el artículo 287 del propio ordenamiento se establece que *"la intervención de comunicaciones privadas, abarca todo un sistema de comunicación, o programas que sean fruto de la evolución tecnológica, que permitan el intercambio de datos, informaciones, audio, video, mensajes, así como archivos*



electrónicos, que graben, conserven el contenido de las conversaciones o registren datos que identifiquen la comunicación, las cuales se pueden presentar en tiempo real o con posterioridad al momento en que se produce el proceso comunicativo". No obstante, no existe alguna disposición que establezca si esta facultad sólo puede ser ejercida respecto de militares o si se extiende también sobre comunicaciones privadas de civiles.

171. Cabe señalar que si bien en el artículo 292 del código adjetivo militar se prevé la posibilidad de ampliar la intervención a "otros sujetos del personal militar"; sin embargo, no se precisa si se refiere también a sujetos ajenos al ámbito castrense.

172. Lo anterior es indicativo de que existe imprecisión en relación con cuál es el alcance de esta facultad de investigación, sino que permite tácitamente un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que la intervención de comunicaciones privadas pudiera realizarse, incluso, respecto de personas ajenas al fuero militar, en franca contravención al artículo 13 constitucional.

173. En este orden de ideas, **los artículos 291, 295 y 296 del Código Militar de Procedimientos Penales contienen un vicio de inconstitucionalidad al formar parte de un sistema que permite un amplio margen de apreciación**, toda vez que no es posible discernir el alcance de la facultad de intervención de comunicaciones privadas, es decir, **la norma no establece si la intervención sólo puede efectuarse respecto de militares o si también abarca comunicaciones privadas de civiles**, sin el control previo de una autoridad judicial del orden civil, lo cual sería contrario al artículo 16 constitucional, por lo que la valoración del límite de esta facultad queda en la esfera de apreciación personal de los sujetos que aplican la prescripción normativa, con lo cual se transgrede lo dispuesto en el artículo 14, en concatenación con el diverso 16, párrafo 13, constitucionales, por lo que se debe declarar su invalidez.

174. SEXTO.—**c) 4. Análisis de los artículos 283 y 286 del Código Militar de Procedimientos Penales.** Los argumentos relacionados con la transgresión de estos preceptos al artículo 13 constitucional resultan **infundados**, al partir de una premisa inexacta, toda vez que si bien forman parte del ordenamiento adjetivo militar, lo cierto es que el bien jurídico que se protege mediante tales artículos no es propiamente la disciplina militar, sino la seguridad nacional.



175. En efecto, de la lectura de los artículos en mención, se advierte que se prevé la facultad de realizar cateos en buques, embarcaciones, aeronaves o cualquier medio de transporte extranjero en territorio mexicano (artículo 283), así como de ingresar sin autorización judicial, sólo en los supuestos expresos establecidos en el artículo 286 del ordenamiento en análisis, esto es, que sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas, que se realice con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo; se trate de unidades, dependencias e instalaciones del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos; o se trate de buques o aeronaves militares o navales.

176. Ahora bien, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado en relación con que uno de los elementos definitorios de un Ejército es la disciplina militar, la cual se trata del principio organizativo esencial de los Ejércitos que, por su propia naturaleza, trasciende a la esfera interna del individuo y que supone, a su vez, uno de los elementos que necesariamente separa al militar del resto de la sociedad; de ahí que la conducta de los miembros de las fuerzas castrenses se rijan bajo el fuero específico previsto constitucionalmente en su artículo 13 que, como se ha explicado, es aplicable única y exclusivamente para los delitos y faltas contra la disciplina militar.

177. En efecto, la disciplina militar, al ser un principio estructural de la adecuada defensa del Estado Mexicano, debe ser protegida por el ordenamiento legal y corregida y sancionada, en su caso, a través de las normas penales castrenses, pero siempre en el entendido de que su carácter instrumental debe ser acorde con las garantías y principios previstos en la Constitución. Sin embargo, no debe perderse de vista que, de conformidad con el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como lo ha establecido el Pleno de esta Suprema Corte,⁴⁴ **la misión constitucional de las Fuerzas**

⁴⁴ Véanse al respecto las siguientes tesis de jurisprudencia:

"EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)." (Jurisprudencia P./J. 38/2000. No. de registro digital: 192080. Jurisprudencia. Materia constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 549).



Armadas es la seguridad nacional, ya sea en su vertiente interna o externa frente a amenazas provenientes más allá de nuestras fronteras. En esta lógica, el Ejército, a fin de cumplir con estos fines, requiere una organización jerárquica y eficaz en la que el concepto de disciplina se configura como una exigencia estructural a la institución castrense.

178. De este modo, se advierte que las facultades establecidas en los artículos 283 y 286 del Código Militar de Procedimientos Penales, relativas a realizar cateos en buques, embarcaciones, aeronaves o cualquier medio de transporte extranjero en territorio mexicano, y de ingresar sin autorización judicial, cuando, entre otros supuestos, sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas, o se trate de unidades, dependencias e instalaciones del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos o se trate de buques o aeronaves militares o navales, tienen como objeto permitir a las Fuerzas Armadas cumplir con su objeto principal, que es la preservación de la seguridad nacional.

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE." (Jurisprudencia P./J. 34/2000. No. de registro digital: 192084. Jurisprudencia. Materia constitucional. Novena Época, Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 550).

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA." (Jurisprudencia P./J. 37/2000. No. de registro digital: 192081. Jurisprudencia. Materia constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XI, abril de 2000, tesis: página 551).

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES." (Jurisprudencia P./J. 36/2000. No. de registro digital: 192082. Materia constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 552).

"SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES." (Jurisprudencia P./J. 35/2000. No. de registro digital: 192083. Materia constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 557).



179. En efecto, a diferencia de los demás artículos analizados hasta este punto en el fallo, tratándose específicamente de las facultades previstas en los preceptos en mención, se advierte que no están vinculadas en forma directa con la vigilancia, fomento y sanción de la disciplina militar, sino que en realidad forman parte de las atribuciones de las Fuerzas Armadas para cumplir con su objetivo constitucional de preservar la seguridad nacional, en términos del artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se corrobora con lo dispuesto por la Ley de Seguridad Nacional,⁴⁵ que establece

⁴⁵ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- "I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- "II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- "III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- "IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- "V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- "VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes."

Artículo 5. Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- "I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- "II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- "III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- "IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- "V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- "VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- "VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- "VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- "IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- "X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- "XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;
- "XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos; y,
- "XIII. Actos ilícitos en contra del fisco federal a los que hace referencia el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales."



como acciones destinadas de manera inmediata y directa a garantizar la seguridad nacional, entre otras, la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente el país, así como la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.

180. De este modo, se advierte que **lo establecido en los artículos 283 y 286 del código adjetivo militar no son propiamente mecanismos de investigación aplicables a los procedimientos legalmente previstos para sancionar los delitos y las faltas contra la disciplina militar, y por tanto, no pueden ser analizados dentro del marco del fuero militar, en términos del artículo 13 constitucional**, sino que en realidad lo dispuesto en esos preceptos tiene su fundamento constitucional en el artículo 89, fracción VI, de la Carta Magna, al relacionarse con las facultades de las Fuerzas Armadas para realizar las acciones defensivas necesarias para garantizar la seguridad nacional.

181. Por tales razones, resultan infundados los argumentos tendentes a demostrar que los artículos 283 y 286 del Código Militar de Procedimientos Penales son violatorios del artículo 13 constitucional, toda vez que las facultades ahí previstas en realidad no se relacionan directamente con la justicia militar, sino que deben ser entendidas en relación con la naturaleza y función que la Constitución le encomienda a las Fuerzas Armadas, es decir, **la eficaz defensa del Estado Mexicano**; de lo que se deduce que lo establecido en los preceptos en análisis se trata de facultades en favor de las fuerzas castrenses con el objeto de cumplir con su objeto constitucional consistente en preservar la seguridad nacional, en términos de lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Carta Magna.

182. SEXTO.—**d) Análisis del artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como de los artículos 81 Bis, fracción VII, y 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar.**

183. En el décimo concepto de violación, la promovente refiere que el artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como los artículos 81 Bis, fracción VII, y 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar, vulneran los derechos de libertad personal, derecho a la seguridad jurídica, derecho a la privacidad, a los principios de legalidad y al principio de proporcionalidad, consagrados en los artículos 13 y 16 de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, al ser actos de molestia que propician una extensión de la jurisdicción militar sobre personas civiles y, como consecuencia, son contrarios a los dispositivos 13 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

184. Al respecto, se afirma por la accionante que el contenido del artículo 81 Bis, fracción VII, del Código de Justicia Militar, señala como facultad del fiscal general, las cuales en su ausencia delega al fiscal general adjunto, al fiscal militar auxiliar y al fiscal militar de Investigación del Delito y Control de Procesos, la de solicitar, previa autorización judicial, a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados exclusivamente con los hechos que se investigan a personal militar en el ámbito de su competencia y en términos del Código Militar de Procedimientos Penales.

185. En forma similar el artículo 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar señala como función del Ministerio Público solicitar al fiscal general o fiscal general adjunto, que requiera a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados con los hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, exclusivamente en el ámbito de competencia de la justicia militar.

186. Igualmente, el artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales, prevé la localización geográfica en tiempo real, respecto de hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, en el ámbito de competencia de la justicia castrense. Señalando que cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentre relacionada con los hechos que se investigan, el fiscal general de Justicia Militar, o el servidor público en quien se delegue la facultad, podrá solicitar al Juez de Control competente, por cualquier medio, requiera a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios



de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesarias a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación.

187. En suma, bajo estas reglas se advierte que existen diferentes violaciones a los derechos humanos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra a favor de las personas, siendo las siguientes:

188. **1.** Violación al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto la localización geográfica es un acto de molestia que sólo puede ser autorizada para civiles por un Juez de Control perteneciente al fuero civil. Así pues, si la localización geográfica está destinada a localizar dispositivos móviles de comunicación relacionados con una investigación de hechos delictivos, y no con personas, entonces la autoridad militar que pretende hacer uso de esa facultad, al momento de utilizarla no sabe si la persona que es propietaria activó el dispositivo de comunicación es una persona sujeta a la jurisdicción militar o a la jurisdicción civil.

189. Así, una herramienta como la localización geográfica es inadmisibles su utilización en forma directa por parte de autoridades militares, sin control previo de autoridad judicial civil, porque al estar dirigida a aparatos, no hay forma en que se ponga límite a la jurisdicción militar sobre personas civiles. Esto es así, porque como reconoció esta Suprema Corte en la sentencia de mérito, una vez ubicado el lugar donde se accionó el aparato de comunicación relacionado con un posible hecho ilícito, esto lleva a poder identificar a la persona o grupo de personas relacionadas con el uso del aparato, y eventualmente conlleva la realización de otros actos de molestia, con la intención de complementar la investigación de los delitos.

190. En ese sentido, la herramienta de investigación que se somete ahora a escrutinio constitucional, *"es una medida que, si bien es cierto no en todos los casos, sí incide potencialmente en la vida privada de una persona. En efecto, el hecho de que terceros tengan acceso a un dato concreto de una persona que permita identificarle sin su consentimiento –en este caso, un dato de localización en tiempo real a través de un equipo de comunicación móvil–, puede llevar de forma automática a la situación de que el derecho a la vida privada se vea vulnerado, pues es posible cruzar datos con el propósito de conocer la ubicación*



aproximada de una persona concreta e, inclusive, a partir de ahí, conocer una serie de información personal adicional."

191. En el caso concreto de la geolocalización realizada por militares, la distinción entre el objeto y la persona impide determinar sobre quién eventualmente puede haber vulneración de derechos fundamentales, en este caso del derecho a la privacidad. De manera que cuando las autoridades militares utilicen directamente la geolocalización como una herramienta de investigación lo hacen, al final de cuentas sobre personas civiles y militares, en tanto que el uso de esta herramienta lleva implícito un principio de afectación, porque significa un acto de molestia sobre el derecho a la privacidad, que la autoridad militar no puede realizar directamente en ninguna circunstancia, sin previa autorización por parte de un Juez Civil de Control, como lo prevé el artículo 16, párrafo 13, constitucional.

192. **2.** Cuestionamiento sobre la necesidad de la localización geográfica para los delitos del fuero militar y para todos los casos, sin señalarla como una medida de uso excepcional para determinados delitos. Al respecto, se afirma que la razonabilidad de la localización debe justificarse en atención al delito, por la magnitud de la afectación que en los derechos de privacidad tiene la medida sobre la persona y no para todos los delitos relativos a la disciplina militar. Ello conlleva plantear la proporcionalidad de la medida en función del tipo de delitos que se persiguen. Por tanto, señala que la norma impugnada sólo puede ser constitucional si se entiende que en la aplicación de la norma la autoridad sólo puede actuar en los casos de excepción y siempre que exista motivación y fundamentación, aun fundándose en la idea central de la facultad de investigación del Ministerio Público, como se resolvió en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 32/2012, porque lo que está en juego es el derecho humano a la privacidad.

193. Resulta sustancialmente **fundado** uno de los argumentos propuestos en contra del artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como de los artículos 81 Bis, fracción VII, y 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar en análisis.

194. Para explicar esta decisión, se señala que los preceptos en mención disponen:



Código Militar de Procedimientos Penales:

"Artículo 299. Localización geográfica en tiempo real, respecto de hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, en el ámbito de competencia de la justicia castrense

"Cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentre relacionada con los hechos que se investigan; el fiscal general de Justicia Militar, o el servidor público en quien se delegue la facultad, podrá solicitar al Juez de Control competente, por cualquier medio, requiera a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesaria a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación.

"En la solicitud se expresarán los equipos de comunicación móvil relacionados con los hechos que se investigan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, su duración y, en su caso, la denominación de la empresa autorizada o proveedora del servicio de telecomunicaciones a través del cual se operan las líneas, números o aparatos que serán objeto de la medida.

"La petición deberá ser resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del Ministerio Público, en un plazo que no exceda de las seis horas siguientes a que se haya recibido.

"Si la resolución se emite o registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutive de la orden deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público.

"En caso de que el Juez de Control niegue la orden de localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, el Ministerio Público podrá subsanar las deficiencias y solicitar nuevamente la orden o podrá apelar la decisión. En este caso la apelación debe ser resuelta en un plazo no mayor de doce horas a partir de que se interponga.



"Excepcionalmente, cuando esté en peligro la integridad física o la vida de personal militar o se encuentre en riesgo el objeto del delito, el fiscal general de Justicia Militar, o el servidor público en quien se delegue la facultad, bajo su más estricta responsabilidad, formulará directamente la solicitud de localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, quienes deberán atenderla de inmediato y con la suficiencia necesaria. A partir de que se haya cumplimentado el requerimiento, el Ministerio Público deberá hacerlo del conocimiento del Juez de Control competente dentro del plazo de seis horas a efecto de que ratifique, modifique o revoque la subsistencia de la medida.

"Asimismo, el fiscal general de Justicia Militar, o el servidor público en quien se delegue la facultad podrá requerir a los sujetos obligados que establece la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la conservación inmediata de datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática, hasta por un tiempo máximo de noventa días, lo cual deberá realizarse de forma inmediata. La solicitud y entrega de los datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática se llevará a cabo de conformidad por lo previsto en este artículo."

Código de Justicia Militar:

"**Artículo 81 Bis.** Son facultades del fiscal general, las cuales en su ausencia delega al fiscal general adjunto, al fiscal militar auxiliar y al fiscal militar de Investigación del Delito y Control de Procesos, las siguientes:

"...

"**VII.** Solicitar previa autorización judicial a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados exclusivamente con los hechos que se investigan a personal militar en el ámbito de su competencia y en términos del Código Militar de Procedimientos Penales; ..."

"**Artículo 83.** Las funciones del Ministerio Público, son las siguientes:



"...

"XIII. Solicitar al fiscal general o fiscal general adjunto, que requiera a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados con los hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, exclusivamente en el ámbito de competencia de la justicia militar; ..."

195. De los preceptos citados se advierte que regulan la facultad en favor del Ministerio Público militar, para solicitar la localización geográfica en tiempo real, respecto de hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, en el ámbito de competencia de la justicia castrense.

196. Al respecto, en el artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales se establece que cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentre relacionada con los hechos que se investigan, el fiscal general de Justicia Militar o el servidor público en quien se delegue la facultad puede solicitar al Juez de Control competente, por cualquier medio, requerir a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesarias a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación.

197. Cabe señalar que si bien en dicho precepto se establece que su materia de regulación se refiere a "*Localización geográfica en tiempo real, respecto de hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, en el ámbito de competencia de la justicia castrense*", lo cierto es que, al desarrollar esta facultad no se precisa si procede únicamente en relación con personal de las Fuerzas Armadas o si, en su caso, puede ser aplicable respecto de civiles.

198. Por su parte, en los artículos 81 Bis, fracción VII, y 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar se desarrolla esta facultad, y se precisa que el Ministerio Público militar debe solicitar al fiscal general o fiscal general adjunto, que



requiera a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados con los hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, exclusivamente en el ámbito de competencia de la justicia militar.

199. Cabe señalar que el hecho de que en estos preceptos se establezca que el ejercicio de la facultad de localización geográfica en favor del Ministerio Público militar sólo puede tener su origen en la investigación de hechos probablemente cometidos por personal militar, exclusivamente en el ámbito de competencia de la justicia militar, **lejos de generar certeza, causa incertidumbre en relación con cuál es el límite de esta atribución, dado que sólo se menciona la causa por la que puede ejercerse, pero no se especifica ni la materia ni sobre quién o quiénes puede llevarse a cabo, lo cual puede tener como consecuencia el uso arbitrario por parte de la autoridad ministerial, al poder realizarla, no sólo respecto de personal militar sujeto a una investigación, sino sobre personas ajenas al fuero castrense, sin que se haya efectuado control previo respecto de esta medida por parte de una autoridad judicial civil.**

200. En este orden de ideas, **los artículos 299 del Código Militar de Procedimientos Penales, y 81 Bis, fracción VII, y 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar** permiten un amplio margen de apreciación en el ejercicio de la facultad de geolocalización, al grado de que no es posible establecer si esta atribución sólo puede efectuarse respecto de militares involucrados en una investigación del fuero militar o si también abarca a civiles, **sin control previo respecto de esta medida por parte de una autoridad judicial civil**, por lo que la valoración del límite de esta facultad queda en la esfera de apreciación personal de los sujetos que aplican la prescripción normativa, con lo cual se transgrede lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que **debe declararse su invalidez.**

201. Al resultar fundado y suficiente este argumento para declarar la invalidez de los preceptos en mención, no se analizan los restantes conceptos de invalidez planteados contra estas normas.



202. SEXTO.—**e) Análisis del artículo 83, fracción XLV, del Código de Justicia Militar.** En diverso concepto de invalidez se plantea que este precepto no delimita que el aseguramiento de bienes sea relativo a la competencia de la jurisdicción militar, además de no regular los supuestos procedentes si en el delito estuviese implicado un civil. Asimismo, se hace alusión de que al decretar el aseguramiento de objetos, instrumentos y productos del delito, omite establecer que dicho aseguramiento sólo será aplicable a militares en activo, y que en ningún caso, se podrá actuar sobre objetos o instrumentos de civiles. Por tanto, afirma que, dado el caso en que un civil se vea involucrado, éste no será sujeto a la jurisdicción militar, así también se omite establecer cuál sería entonces la jurisdicción competente, para que un civil involucrado en un delito de militares, sea remitido ante la autoridad competente.

203. El artículo impugnado prevé:

"Artículo 83. Las funciones del Ministerio Público, son las siguientes:

"...

"XLV. Decretar el aseguramiento de los objetos, instrumentos y productos del delito, así como de las evidencias, valores y sustancias relacionadas con el mismo levantando un inventario de éstos y cerciorándose que el procedimiento de la cadena de custodia se haya establecido."

204. Al respecto, se desestima el argumento relacionado con este precepto, toda vez que el único planteamiento expuesto en su contra se refiere a que no acota la facultad de aseguramiento por parte del Ministerio Público a militares; sin embargo, del análisis a dicha porción normativa se advierte que en ésta sólo se relaciona una de las funciones a cargo del Ministerio Público, consistente en decretar el aseguramiento de los objetos, instrumentos y productos del delito, así como de las evidencias, valores y sustancias relacionadas con el mismo levantando un inventario de éstos y cerciorándose de que el procedimiento de la cadena de custodia se haya establecido, sin que de la redacción de dicho precepto se advierta que prevea o establezca una autorización para ejercer esa función específica en relación con civiles, lo que es indicativo de que se relaciona exclusivamente con militares, máxime que lo dispuesto en este precepto únicamente



se trata de la relación de las funciones del Ministerio Público, en tanto que las características específicas de cada una de éstas se encuentra desarrollada en el Código Militar de Procedimientos Penales. En consecuencia, lo procedente es reconocer la validez del **artículo 83, fracción XLV, del Código de Justicia Militar.**

205. SÉPTIMO.—Análisis de los artículos 73 del Código Militar de Procedimientos Penales y 83, fracción XLIII, del Código de Justicia Militar, por violación al derecho al debido proceso y del principio de legalidad, y de la función del Ministerio Público, en contradicción a lo previsto en los artículos 14 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

206. En el quinto concepto de invalidez se plantea que el numeral 73 del Código Militar de Procedimientos Penales es inconstitucional por un doble vicio: a) no limita su ámbito personal y material de validez a la jurisdicción militar, sino que lo hace extensiva a la jurisdicción civil, aun tratándose de colaboración procesal y b) se contraponen directamente al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso al permitir que la colaboración procesal entre autoridades se desahogue en los términos del Código Militar de Procedimientos Penales y no de la ley civil que corresponde al Código Nacional de Procedimientos Penales.

207. Por su parte el artículo 83, fracción XLIII, del Código de Justicia Militar dispone como función del Ministerio Público la de colaborar en términos de los convenios que se suscriban con la Fiscalía General de la República y sus equivalentes de las entidades federativas. Lo que resulta transgresor del principio de legalidad, seguridad jurídica y del debido proceso, toda vez que limita la actuación en apoyo de las autoridades civiles, únicamente a lo que determinen los convenios suscritos y no el marco constitucional y legal existente; en tanto el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio ante los tribunales competentes, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

208. Así, se afirma que, al disponer el Código Militar de Procedimientos Penales (jurisdicción militar) que éste prevalece en sus términos para prestar



colaboración con autoridades de la jurisdicción civil, se genera una confusión en la materia procesal, pues en cuanto a la colaboración entre ambas jurisdicciones cada uno de los códigos tiende a la propia. Luego debe prevalecer la regla de mayor protección a la persona e invalidarse este artículo del Código Militar de Procedimientos Penales, por lo que debe prevalecer, por seguridad jurídica y para limitar la jurisdicción militar, la regla contenida en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

209. En lo referente al artículo 83, fracción XLIII, del Código de Justicia Militar, que señala que la colaboración procesal únicamente se prestará en términos de los convenios suscritos con otras autoridades, evidentemente limita los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, pues dicha colaboración debe darse en términos del marco constitucional y legal vigentes, pues cualquier colaboración solicitada por autoridades civiles a autoridades militares, se desarrolla a la luz del artículo 21 constitucional que tiene por objeto la persecución y sanción de los delitos, y el cumplimiento de esta finalidad constitucional se debe imponer sobre cualquier otra.

210. Así, se afirma que se genera incertidumbre jurídica y se inhibe la persecución de los delitos, respecto de las autoridades civiles que quedan sujetas a la existencia de un convenio para poder solicitar colaboración a las autoridades militares. Por ende, la invalidez solicitada sobre los preceptos impugnados provocará que exista una mayor claridad respecto de las obligaciones y campo de actuación de las autoridades militares en colaboración con las autoridades civiles, explicando la necesidad de que este marco de actividades únicamente debe y puede suceder en términos de las competencias constitucionales otorgadas a las autoridades de la jurisdicción civil y militar.

211. Los argumentos planteados resultan **infundados**.

212. Previo a exponer las razones que sostienen esta conclusión, a continuación se citan los artículos impugnados, que disponen:

Código Militar de Procedimientos Penales:

"Artículo 73. Colaboración procesal



"Los actos de colaboración entre el Ministerio Público o la Policía con autoridades federales o de alguna Entidad Federativa, se sujetarán a lo previsto en la Constitución, en el presente Código, así como a las disposiciones contenidas en otras normas y convenios de colaboración que se hayan emitido o suscrito de conformidad con ésta."

Código de Justicia Militar:

"**Artículo 83.** Las funciones del Ministerio Público, son las siguientes:

"...

"**XLIII.** Colaborar con la Fiscalía General de la República y de las entidades federativas, en los términos de los convenios que se suscriban; ..."

213. De la lectura a los preceptos **73 del Código Militar de Procedimientos Penales y 83, fracción XLIII, del Código de Justicia Militar** impugnados, se aprecia que regulan la colaboración procesal entre el Ministerio Público o la policía con autoridades federales o de alguna entidad federativa, así como con la Fiscalía General de la República, disponiéndose al respecto que estos actos deben sujetarse a lo previsto en la Constitución y las demás leyes aplicables y convenios de colaboración que se hayan emitido o suscrito.

214. Ahora bien, como se precisó previamente, de la Constitución Federal se extrae que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, aun cuando el sujeto activo y pasivo sean militares, en el entendido de que en el fuero militar sólo se puede juzgar la comisión de delitos o faltas cometidos por militares activos, que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar. Esta circunstancia obliga a que se deban establecer mecanismos legales que permitan la interacción entre autoridades civiles y militares, a fin de que estas últimas se encuentren en aptitud de recabar información o medios de prueba que consideren necesarios para la integración de las carpetas de investigación relacionadas con delitos de disciplina militar o investigar la posible comisión de faltas de este orden.



215. Así, el objeto de las normas impugnadas consiste precisamente en el reconocimiento de la existencia de la figura de "colaboración procesal" en materia de justicia militar, como el mecanismo idóneo para que las autoridades castrenses puedan allegarse de la información relacionada con la investigación en algún procedimiento en materia militar.

216. En efecto, de lo establecido en los artículos 73 del Código Militar de Procedimientos Penales y 83, fracción XLIII, del Código de Justicia Militar, se advierte que regulan la colaboración institucional que debe existir entre el Ministerio Público o la policía con autoridades federales o de alguna entidad federativa, con las autoridades militares, previéndose al respecto que esta colaboración se rige por lo previsto en la Constitución Federal y demás disposiciones contenidas en otras normas y convenios de colaboración que se hayan emitido o suscrito.

217. Al respecto, debe destacarse que, de conformidad con los artículos 21⁴⁶ y 119⁴⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, en el entendido de que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los

⁴⁶ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

"Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

"El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

"El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio



Estados y los Municipios, los cuales integran un Sistema Nacional de Seguridad Pública y pueden celebrar convenios de colaboración.

218. Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Federal en materia de seguridad pública, tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada

de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ...

"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género."

⁴⁷ **Artículo 119.** Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno (sic) interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

"Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.

"Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales."



de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los Municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

219. Con base en lo anterior, cabe señalar que se han celebrado convenios de colaboración entre las entidades federativas y la Fiscalía General de la República, así como entre éstas y las autoridades militares, por conducto de la Procuraduría General de Justicia Militar.⁴⁸ Tal es el caso del *"CONVENIO de Colaboración que celebran la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República), la Procuraduría General de Justicia Militar y las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas."*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de noviembre de dos mil doce, cuyo objeto es fijar las bases para llevar a cabo la colaboración institucional en diversas materias, como son el combate a la corrupción, prevención del delito, aseguramiento de instrumentos, objetos o productos del delito, así como en materia de prevención del delito, en donde las partes suscriptoras se comprometen, entre otras obligaciones, a colaborar en la realización de diligencias ministeriales dentro de sus respectivos territorios o competencias,⁴⁹ así como a *"intercambiar información en forma ágil y oportuna, con pleno respeto a la Constitución Política de los*

⁴⁸ Que en términos de lo dispuesto por los artículos 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81 del Código de Justicia Militar, y 6 y 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, es el órgano encargado de la investigación y persecución de delitos y faltas contra la disciplina militar, y se encuentra facultada para la celebración de esta clase de acuerdo de voluntades.

⁴⁹ En el apartado B, fracción II, del convenio, se prevé: "Las 'Procuradurías' colaborarán en la realización oportuna de las diligencias ministeriales dentro de su territorio, cuando así lo requiera cualquiera de ellas, mismas que deberán acompañar a su oficio de colaboración, suscrito por su Procurador o Fiscal General de Justicia o por los Subprocuradores o Titulares de las áreas de Averiguaciones Previas o de Control de Procesos o Titulares de las Unidades o Coordinaciones Especializadas en Investigación de Delitos, según corresponda, previo acuerdo del citado Procurador o Fiscal, donde precisen la diligencia o diligencias requeridas, su finalidad, y adjunten copia certificada de la actuación que ordena la colaboración, así como los insertos necesarios para su debida diligencia, apeándose en todo caso a lo dispuesto en los Códigos de Procedimientos Penales tanto de la entidad requirente como de la requerida y a las demás disposiciones aplicables.

"Asimismo, el agente del Ministerio Público solicitante y el agente del Ministerio Público responsable de dar cumplimiento al requerimiento podrán comunicarse recíprocamente por los conductos más idóneos a fin de solicitar y/o proporcionarse la información que este último necesite para el cumplimiento de la colaboración.



Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Políticas de los Estados integrantes de la Federación, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la fracción XXVIII del artículo 225 del Código Penal Federal y sus equivalentes en los códigos sustantivos locales, y demás ordenamientos legales aplicables".

220. De lo anterior, se advierte que mediante los preceptos impugnados se instituye la colaboración institucional entre el Ministerio Público o la policía con autoridades federales o de alguna entidad federativa, con las autoridades militares, a fin de que exista apoyo mutuo para la obtención de información y realización de diligencias, las cuales se deben llevar a cabo atendiendo a la competencia de cada una de las entidades que realicen la colaboración, en el entendido de que todas las actuaciones deben llevarse a cabo atendiendo a lo previsto en la Constitución Federal y demás disposiciones aplicables y convenios de colaboración que se hayan emitido o suscrito.

221. Atento a lo expuesto, se concluye que resultan **infundados** los argumentos planteados, toda vez que los artículos reclamados, lejos de generar incertidumbre en relación con el ámbito de competencia de las autoridades militares para la investigación de asuntos materia de la justicia castrense, los preceptos en análisis prevén las figuras de comunicación entre autoridades y colaboración procesal, precisamente con el objeto de que las autoridades militares estén en aptitud de allegarse de la información relacionada con algún procedimiento de

"El agente del Ministerio Público solicitante podrá trasladarse al territorio del Estado requerido, inclusive con sus auxiliares directos; en este caso será previa autorización de los Procuradores o Fiscales Generales de Justicia de ambas partes, o de los servidores públicos facultados para ello, a fin de que asista al homólogo que ejerce competencia, para el mejor desahogo de las diligencias solicitadas, apeándose a lo dispuesto en los ordenamientos aplicables.

"En su caso, bajo el procedimiento antes señalado, el agente del Ministerio Público solicitante, sin estar físicamente en la diligencia, podrá dar seguimiento en tiempo real a la actuación, por medios electrónicos, a fin de poder asesorar al agente del Ministerio Público actuante.

"Con el objeto de coordinar las acciones ministeriales, cada Procurador o Fiscal informará, mediante oficio, las personas y/o áreas autorizadas para firmar los oficios de colaboración, así como del despacho de las solicitudes de colaboración ministerial, quienes llevarán su registro, tramitación y debido cumplimiento. El oficio con el nombre de las áreas y/o personas responsables será enviado a la Secretaría Técnica de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la cual elaborará el directorio correspondiente, mismo que deberá estar siempre actualizado."



su ámbito, mediante el apoyo institucional correspondiente, a fin de no efectuar en forma directa facultades que son propias y exclusivas del fuero militar y que, por tanto, no pueden ser ejercidas sobre civiles.

222. OCTAVO.—Análisis de los artículos 103, 105 y 215 del Código Militar de Procedimientos Penales y 83, fracción XLIX, del Código de Justicia Militar, por transgresión del principio de máxima publicidad, contenido en el artículo 6o. constitucional, así como del artículo 102 apartado B, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

223. OCTAVO.—a) Análisis de los artículos 103 del Código Militar de Procedimientos Penales y 83, fracción XLIX, del Código de Justicia Militar.

En el sexto concepto de invalidez, la accionante estima que los preceptos en mención inhiben el ejercicio de la función constitucional de investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consagradas en el artículo 102, apartado B, atendiendo a que dicho precepto establece que en ningún caso se podrá hacer referencia o comunicar a terceros no legitimados la información confidencial relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal o de cualquier persona relacionada o mencionada en éste. De ahí que se permita la restricción de acceso de información confidencial relativa a los datos de los sujetos del procedimiento, de lo que se destaca que de forma amplia no se establece si son servidores públicos, víctimas, testigos, ofendidos o imputados.

224. En este sentido, afirma que la norma reserva sobre la identidad, de forma generalizada, cuando no se está ante una reserva, definida en razones de temporalidad, o causas que funden su imposición, misma que no se encuentra prevista en la Constitución o en ley de la materia, y sin contemplar que esta reserva no es oponible a los organismos constitucionales de protección de derechos humanos en el curso de sus investigaciones, lo cual no encuentra coincidencia con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información, la cual en el artículo 70, fracción VII, establece que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público, el directorio de todos los servidores públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde



atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base.

225. Con base en lo anterior, la negación de consulta de identidad sin parámetros mínimos que permitan realizar investigaciones conducentes en materia de derechos humanos, si bien puede interpretarse como una ponderación de la protección de datos personales, lo cierto es que se trata de una prohibición absoluta y en ningún caso la norma debe circunscribir la reserva sobre la identidad como oponible a la citada Comisión en el ejercicio de sus facultades constitucionales de investigación.

226. OCTAVO.—**a) 1. Alcance del Derecho a la Información.** Para resolver este planteamiento, se toma en cuenta que el derecho de acceso a la información se encuentra protegido en el artículo 6o. de la Constitución, el cual en su apartado A establece que para su ejercicio la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los principios y bases señaladas en las fracciones I a VIII del propio apartado. La fracción I indica que 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 o 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 fijan las leyes.** Asimismo, determina que en la interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de máxima publicidad.

227. Por su parte, la fracción II del artículo 6o. constitucional, señala que la información que se refiere a la **vida privada y datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijan las leyes.** Como se desprende de su lectura, dichas fracciones enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento. Sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.



228. Sobre este tema, la Segunda Sala ha reconocido que es jurídicamente posible que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso de la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas en la Constitución, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger.⁵⁰ En similares términos se ha pronunciado este Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000⁵¹ y P. LX/2000,⁵² concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

229. En la misma línea, la Segunda Sala de la Suprema Corte en el **amparo directo en revisión 2931/2015**,⁵³ adujo que el derecho de acceso a la información previsto en la Constitución, así como en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte,⁵⁴ ha sido entendido como "*el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información*", atribuyéndosele al mismo tiempo una doble función.⁵⁵ Por un lado, tiene una "**dimensión individual**, la cual protege

⁵⁰ Tesis aislada 2a. XLIII/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 733, con número de registro digital: 169772, de rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."

⁵¹ Tesis aislada P. XLV/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 72, con número de registro digital: 191981, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE."

⁵² Tesis aislada P. LX/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 74, con número de registro digital: 191967, 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 TERCEROS."

⁵³ Sentencia de trece de abril de dos mil dieciséis, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se apartaron de consideraciones. Ausente el señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

⁵⁴ Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 13 de noviembre 1985, párrafos 31 y 32.



*y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno", mientras que por otro lado la "**dimensión social** constituye un pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual."*

230. La doctrina convencional establecida por la Corte Interamericana ha asociado el *derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones* de toda índole, así como el de *recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás*, al derecho de libertad de pensamiento y expresión contenido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

231. En el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*,⁵⁶ la Corte Interamericana indicó que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho que tiene toda persona a solicitar información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Igualmente, sostuvo que dicho precepto ampara "*el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información y reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto*".⁵⁷

232. En el precedente mencionado, el Tribunal Interamericano aclaró que la información pública debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, **salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción**. Aunado a lo anterior, explicó que: "*[s]u entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del*

⁵⁶ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151.

⁵⁷ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151. Párrafo 77.



derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea".⁵⁸

233. En correspondencia con lo anterior, el texto del artículo 6o. constitucional en su segundo párrafo, señala que el derecho al libre acceso a información plural y oportuna comprende el derecho a buscar, recibir y difundir información. De igual forma, el diverso 4o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir y recibir información.

234. Retomando las consideraciones del **amparo directo en revisión 2931/2015**, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte enfatiza que el derecho de acceso a la información garantiza que *"todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa"*. En dichos términos, el contenido del derecho citado impone obligaciones negativas y positivas a cargo del Estado, esto es, le exige que no obstaculice ni impida su búsqueda (*obligación negativa*), y le requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (*obligación positiva*). El criterio anterior se encuentra recogido en la tesis de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."⁵⁹

235. Posteriormente, este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 56/2018**⁶⁰ precisó que respecto al derecho humano de acceso a la información subyacen dos principios rectores: **(I)** el de buena fe; y, **(II)** el de máxima divulgación de la información. Por cuanto ve al primero, explicó que debe tenerse en cuenta que *"para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a*

⁵⁸ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151. Párrafo 77.

⁵⁹ Décima Época. Registro digital: 2012525. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, materia constitucional, tesis 2a. LXXXV/2016 (10a.), página 839.

⁶⁰ Sentencia resuelta en sesión de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.



la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe", es decir, interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

236. Por cuanto al segundo de los principios mencionados, este Alto Tribunal se remitió a lo sostenido por la Corte Interamericana en el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, donde argumentó que "en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones".⁶¹

237. Al respecto, este Pleno de la Suprema Corte resalta que la Corte Interamericana admitió que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que "la persona pueda tener acceso a conocer esa información o **reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto**".

238. En un sentido similar, el artículo 8 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define el principio de *máxima publicidad* en términos de que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

239. OCTAVO.—**a) 2. Restricciones al derecho a la información.** Una vez clarificado el contenido del derecho fundamental de acceso a la información, este Tribunal Pleno procederá a exponer el régimen de restricciones al ejercicio

⁶¹ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151. Párrafo 92.



de ese derecho, para así estar en posibilidad de analizar la constitucionalidad de los artículos 103 del Código Militar de Procedimientos Penales y 83, fracción XLIX, del Código de Justicia Militar.

240. Este Tribunal Pleno reafirma, como lo sostuvo en la **acción de inconstitucionalidad 11/2013**⁶² y reiterado en la diversa **94/2018**,⁶³ que el "*derecho de acceso a la información no es absoluto*", pues el artículo 6o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Federal establece dos limitaciones válidas o legítimas. Una es la referida a la información que puede ser clasificada como *reservada* temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional y otra a **la información susceptible de ser clasificada como confidencial, por referirse a la vida privada y datos personales de las personas**. De modo que, el ejercicio del derecho de acceso a la información tiene distintos alcances dependiendo del tipo de información al que se pretende acceder, pues existe información que potencialmente puede afectar el interés público y la seguridad nacional mientras que existe otro tipo que puede afectar derechos de terceros como es la vida privada y los datos personales.

241. De igual forma, el Tribunal Pleno ha aludido a las limitaciones al derecho a la información debido al *interés público* en términos de limitaciones por "interés nacional" e "intereses sociales", al tiempo que ha hecho también referencia a **otro tipo de limitaciones que tienen como finalidad la "protección de la persona", lo que encuadra en la idea de que la vida privada y los datos personales constituyen una limitación legítima al derecho a la información**.⁶⁴

⁶² Resuelta el siete de julio de dos mil catorce.

⁶³ Resuelta el diecisiete de febrero de dos mil veinte.

⁶⁴ Este criterio fue recogido en la siguiente tesis aislada: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como 'reserva de información' o 'secreto burocrático'. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo



242. Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que esta Corte ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida.⁶⁵

243. En cuanto a las fuentes internacionales, los artículos 13, inciso 2, de la Convención Americana y 19, inciso 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén como límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión –del cual forma parte el derecho a la información: **(I)** el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y, **(II)** la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

244. Por cuanto hace específicamente a la información confidencial, el artículo 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución señala que 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. Igualmente, el diverso 16, párrafo segundo, constitucional menciona que por **regla general** toda persona tiene derecho a la protección de sus *datos personales*, el acceso, rectificación

regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados." [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 74, con número de registro digital: 191967, tesis P. LX/2000. Tesis aislada, materia constitucional].

⁶⁵ Véanse las siguientes tesis: P./J. 130/2007, registro digital: 170740, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8, de rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA."; 1a./J. 2/2012 (9a.), registro digital: 160267, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 533, de rubro: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS."; y 1a. CCXV/2013 (10a.), registro digital: 2003975, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de 2012, Tomo 1, página 557, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN. POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."



y cancelación de éstos, así como a manifestar su oposición en los términos que fije la ley.

245. En términos similares el artículo 20, apartado C, fracción V, de la propia Constitución establece que la víctima o el ofendido en materia penal tendrán derecho al resguardo de su identidad y otros datos personales en los casos cuando sean menores de edad, cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección.

246. Dicho lo anterior, este Tribunal Pleno afirma que la protección de los *datos personales* y la *vida privada* constituye un derecho fundamental que goza de protección constitucional y se encuentra en constante tensión con el ejercicio del derecho de acceso a la información.

247. En este punto es importante mencionar que el *habeas data* o mejor conocido como el derecho a la protección de los datos personales hasta ahora no ha sido objeto de un pronunciamiento específico por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la doctrina especializada en la materia señala que este derecho está fundamentado en tres elementos: **I.** Derecho a la privacidad; **II.** Derecho a acceder a la información personal contenida en bases de datos en posesión de entidades públicas y privadas con la finalidad de verificar, destruir o modificar cualquier tipo de información sensible ahí contenida, tal como sería información íntima de la persona; y, **III.** El derecho de valerse del mecanismo de *habeas data* como medio de verificación.⁶⁶

248. Por su parte, el artículo 3o., fracciones IX y X, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados establece las definiciones de lo que debe entenderse por **datos personales** y **datos personales sensibles**.

249. En cuanto a los datos personales se dice que es "*cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable*. Se considera

⁶⁶ A. Perini, V. Lorences, M.I. Tornabene, *Habas data, derecho a la intimidad*, Buenos Aires, 1999, p. 16.



que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información", mientras que por datos personales sensibles debe entenderse "aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste". De manera enunciativa más no limitativa la ley general señala que se consideran datos sensibles los que puedan revelar información como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.

250. En ese sentido, el artículo 6o. constitucional⁶⁷ establece la obligación a cargo del Estado de garantizar la privacidad de los individuos y velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente. Asimismo, señala que por *regla general* el derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en los términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

251. En cuanto a la protección de los datos sensibles la legislación en comentario determina que por *regla general* no podrán tratarse datos personales sensibles,⁶⁸ salvo que cuente con el consentimiento expreso de su titular o en su defecto, se trate de los casos establecidos en el artículo 22 de la propia ley.⁶⁹

⁶⁷ **Artículo 6.** El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

⁶⁸ **Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

"...

XXXIII. Tratamiento: Cualquier operación o conjunto de operaciones efectuadas mediante procedimientos manuales o automatizados aplicados a los datos personales, relacionadas con la obtención, uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, **difusión**, almacenamiento, posesión, **acceso**, manejo, aprovechamiento, **divulgación**, transferencia o disposición de datos personales; y, ..."

⁶⁹ **Artículo 7.** Por regla general no podrán tratarse datos personales sensibles, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de su titular o en su defecto, se trate de los casos establecidos en el artículo 22 de esta Ley.



252. Por otro lado, dicha legislación en su artículo 8 establece que la aplicación e interpretación de la ley se realizará conforme a lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, favoreciendo en todo tiempo **el derecho a la privacidad, la protección de datos personales** y a las personas la protección amplia. Asimismo, para el caso de la interpretación, se podrán tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales en materia de protección de datos personales.

253. En ese sentido, para proteger el derecho a la *vida privada* y los *datos personales* el artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala como criterio de clasificación el de *información confidencial*, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

254. Además, se prevé que la información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los **titulares, sus representantes y los servidores públicos facultados** para ello.⁷⁰

255. No obstante lo anterior, este Pleno precisa que el derecho a la protección de los datos personales no es un derecho absoluto, pues de conformidad con los artículos 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los sujetos obligados podrán permitir el acceso a la información confidencial sin obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información cuando: **(I)** la información se encuentra en registros públicos o fuentes de acceso público; **(II)** por ley tenga el carácter de pública; **(III)** exista una orden judicial; **(IV)** por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación; o, **(V)** se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de

"En el tratamiento de datos personales de menores de edad se deberá privilegiar el interés superior de la niña, el niño y el adolescente, en términos de las disposiciones legales aplicables."

⁷⁰ Ello se desprende de la lectura del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

256. Respecto del inciso **(IV)** la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública especifica que el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.

257. Ahora bien, en aplicación del artículo 8, segundo párrafo, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados⁷¹ este Pleno de la Suprema Corte advierte que la doctrina convencional del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a la protección de *datos personales* y *vida privada* es consistente con el contenido y alcance que hasta el momento ha venido sosteniendo este Tribunal Constitucional.

258. Al respecto, en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos se ha distinguido entre el derecho a la *vida privada* del derecho a la protección de los *datos personales*. En términos generales, la privacidad hace referencia al derecho que toda persona tiene a que se le respete su vida privada, vida familiar, hogar y correspondencia. Cualquier interferencia por parte de autoridades se encuentra prohibida excepto cuando sea conforme a la ley, persiga importantes y legítimos intereses públicos y sea necesaria en una sociedad democrática.

259. En el *Caso Lozovyye Vs. Russia*, la Corte Europea sostuvo que el derecho a la vida privada contenida en el artículo 8 de la Convención Europea

⁷¹ **"Artículo 8.** La aplicación e interpretación de la presente Ley se realizará conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo el derecho a la privacidad, la protección de datos personales y a las personas la protección más amplia. **"Para el caso de la interpretación, se podrán tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de protección de datos personales."**



de Derechos Humanos "*protege a los individuos de la revelación de información que les concierne en posesión de autoridades públicas*".⁷²

260. Asimismo, el derecho a la vida privada ha sido ampliamente interpretado por la Corte Europea de Derechos Humanos como un derecho protector de *situaciones íntimas, información sensible o confidencial, información que puede perjudicar la percepción pública en contra de un individuo e incluso como un derecho protector de aspectos de la vida profesional de la persona o su comportamiento en público*. Sin embargo, también ha afirmado que la evaluación sobre si existe o ha existido interferencia en el derecho de vida privada depende del contexto y los hechos de cada caso.

261. Aunado a lo anterior, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha interpretado el derecho a la protección de *datos personales*, el cual es visto como un derecho moderno y activo,⁷³ que pone en marcha un sistema de pesos y contrapesos para proteger a las personas cada vez que su información personal es procesada. De igual forma, comprende la actividad de acceder a su propia información, así como a rectificarla, de modo que su cumplimiento debe estar sujeto al control de una autoridad independiente.

262. En esos términos, el derecho a la protección de *datos personales* entra en juego si la información personal es tratada, por lo que es mucho más amplio que el derecho a la vida privada. Cualquier operación de tratamiento de información personal es sujeta de una apropiada protección. Comprende todo tipo de información relacionada con la identidad o que haga identificable a la persona. De igual forma, comprende información acerca de una persona cuya identidad es manifiestamente clara o puede ser deducida de información adicional.

263. Todo lo anterior, lleva a este Tribunal Pleno a concluir que si bien existe un derecho a acceder a la información en posesión de cualquier autoridad que rige como regla general, lo cierto es que ese derecho encuentra un límite constitucionalmente válido a su ejercicio cuando se trata de información concerniente

⁷² C.C.v. *Spain*, no. 1425/06. Seis de octubre de dos mil diecinueve.

⁷³ Ver CJEU, *Joined cases C-92/09 and C-93/02, Volker und Markus Schecke GbR v. Land Hessen, Opinion of Advocate General Sharpston, 17 June 2010, para. 71.*



a la *vida privada y datos personales* de otra persona, pues en dicho caso no se puede afirmar que existe un derecho a acceder a este tipo de información, salvo que existan razones de seguridad nacional, en los términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público o seguridad y salud públicas o el propietario de dicha información haya otorgado su consentimiento.

264. De modo que, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a la información que contenga datos personales o de vida privada distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.⁷⁴

⁷⁴ **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**

"Artículo 22. 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 así lo disponga, debiendo dichos supuestos ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley, en ningún caso, podrán contravenirla;

"II. Cuando las transferencias que se realicen entre responsables, sean sobre datos personales que se utilicen para el ejercicio de facultades propias, compatibles o análogas con la finalidad que motivó el tratamiento de los datos personales;

"III. Cuando exista una orden judicial, resolución o mandato fundado y motivado de autoridad competente;

"IV. Para el reconocimiento o defensa de derechos del titular ante autoridad competente;

"V. Cuando los datos personales se requieran para ejercer un derecho o cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable;

"VI. Cuando exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes;

"VII. Cuando los datos personales sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria;

"VIII. Cuando los datos personales figuren en fuentes de acceso público;

"IX. Cuando los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación; o,

"X. Cuando el titular de los datos personales sea una persona reportada como desaparecida en los términos de la ley en la materia."

"Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información. No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

"I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;

"II. Por ley tenga el carácter de pública;

"III. Exista una orden judicial;

"IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación; o,

"V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos."



265. Ahora que el Pleno de este Tribunal Constitucional ha aclarado el contenido del derecho de acceso a la información y el ámbito de protección del derecho a la protección de información referida a la *vida privada* y los *datos personales*, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad de los artículos impugnados.

266. Previo a realizar el estudio respectivo, este Tribunal Pleno aclara que el examen de constitucionalidad de los preceptos impugnados no debe realizarse en aplicación estricta de la regla derivada del principio de máxima publicidad, pues si bien el legislador por mandato constitucional está impedido para convertir las excepciones en una regla general, lo cierto es que el artículo 60. de la Constitución Federal también impone una obligación a cargo del Estado de proteger el derecho a los *datos personales* y la *vida privada* de las personas, de modo que por regla general el ejercicio del derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará cuando se actualicen los supuestos contenidos en el artículo 6 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

267. Por lo anterior, se afirma que la regla derivada del principio de máxima publicidad no debe ser aplicada en automático en casos donde el acceso a la información claramente entra en tensión con alguna finalidad constitucionalmente legítima, como en este caso, la protección a los *datos personales* y la *vida privada* de las personas, ya que este último representa un límite externo al ejercicio del derecho a acceder a la información pública y a la aplicación de la regla derivada del principio mencionado.

268. Ahora bien, el derecho de acceso a la información es entendido como "*el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información bajo el control del Estado*". No obstante, la Corte Interamericana enfáticamente ha sostenido que la información pública debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una **legítima restricción**.

269. En cuanto al tema de las legítimas restricciones el Pleno de este Alto Tribunal argumenta que el derecho a la protección de la *vida privada* y los *datos personales* cuya defensa goza de rango constitucional al encontrarse previsto



en los artículos 6o., apartado A, fracción II, 16, párrafo segundo y 20, apartado C, fracción V, de la Constitución, impone un claro límite al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, es decir, protege a los individuos de la revelación de información que les concierne en posesión de autoridades públicas y obliga a las autoridades en cuya posesión se encuentra a que garanticen la privacidad de los individuos y velen porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectar a los titulares arbitrariamente.

270. OCTAVO.—**a) 3.** Para determinar la constitucionalidad de la clasificación realizada por el legislador debemos tomar en cuenta qué tipo de información deriva de los procedimientos penales en materia de justicia militar.

271. Al respecto, debe tomarse en cuenta que, como se mencionó, de conformidad con el artículo 2 del Código Militar de Procedimientos Penales, la justicia militar se relaciona con la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, con el fin de esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune, que se repare el daño y, mediante la ejemplaridad de la pena, prevenir que se vuelva a cometer, contribuyendo a la protección de la disciplina militar, asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos.

272. De este modo, se advierte que la información que resulta de procedimientos penales en materia de justicia militar incluye los relacionados con los datos personales de los sujetos en dicho procedimiento. Por su parte, dicho ordenamiento adjetivo prevé en su artículo 15, lo siguiente:

"Artículo 15. Derecho a la intimidad y a la privacidad

"En el procedimiento penal militar se respetará el derecho a la intimidad de quien intervenga en él, asimismo se protegerá la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, en los términos y con las excepciones que fijan la Constitución, este Código y la legislación aplicable."

273. De lo anterior, se puede llegar a la convicción de que la información clasificada establecida en los artículos 103 del Código Militar de Procedimientos



Penales y 83, fracción XLIX, del Código de Justicia Militar debe analizarse en forma concatenada con el diverso 15 del ordenamiento adjetivo castrense, el cual, a su vez, remite a la Constitución y a la legislación aplicable, como son los artículos 3, fracciones IX y X, 6, 8, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como el 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a los cuales se establece como información confidencial y se restringe su acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

274. Por lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte concluye que contrario a lo sostenido por la accionante, **los artículos 103 del Código Militar de Procedimientos Penales y 83, fracción XLIX, del Código de Justicia Militar, al establecer la clasificación de la información relativa a datos personales en los procedimientos penales en materia de justicia militar, no resultan violatorios del derecho de acceso a la información pública y el principio de máxima publicidad**, toda vez que el límite al ejercicio de ese derecho se encuentra previsto en la propia Constitución y proviene de la protección al derecho fundamental que tienen todos los ciudadanos de que no se interfiera en su *vida privada* y *datos personales*. De modo que, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.

275. OCTAVO.—**b). Análisis de los artículos 105 y 215 del Código Militar de Procedimientos Penales.** En lo referente a estos preceptos, la accionante afirma que limitan el acceso a la investigación penal militar en contravención del principio de máxima publicidad, en tanto que el artículo 215 del Código Militar de Procedimientos Penales, establece que para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sustantiva penal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme; lo que evidencia



una violación al artículo 6o. constitucional; al derecho de acceso a la información, pues la norma carece de una justificación constitucional para fijar el plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, y mínimo de tres años cuando la investigación ya se ha concluido y no se ejercitó acción penal, pero también carece de una justificación para que sólo se dé una versión del no ejercicio de la acción penal, y no de la averiguación en su totalidad, incluso cuando está concluida.

276. Al emplear el término "estrictamente" a la reserva de la información, se reafirma que dicha determinación no admite excepciones y que debe ser aplicada en todos los casos sin distinción. Bajo este marco se adolece de causas de justificación de parte del legislador para que la versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, se resguarden por parte de la autoridad por una temporalidad que nunca será menor a tres años, en ese sentido se está ante el establecimiento implícito de una reserva de toda aquella información contenida en el expediente.

277. Se afirma que, si no se atiende a la cuestión de que ya no existe la pretensión punitiva, y se admiten como reservadas todas las investigaciones, sin distinguir entre las que se encuentran en trámite y las concluidas, y estableciendo un periodo de reserva diferente al legal para permitir el acceso a esas indagatorias, entonces se crea una limitación al derecho a la información en sentido amplio que no tiene justificación constitucional, en su generalidad, cuando la misma norma fundante distingue supuestos específicos para esta restricción. Lo anterior contraviniendo lo que el texto del artículo 6o. constitucional consagra como uno de los principios que deben regir en el derecho fundamental de acceso a la información, el de máxima publicidad según el cual, toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente y por razones de interés público. Máxime que no basta que una norma general que establezca una restricción a un derecho fundamental tenga un fin legítimo para entonces ser constitucional, ya que deberá verificarse si la restricción es proporcional al fin, es decir, que sea esa medida y no otra menos gravosa la necesaria para alcanzarlo.

278. Asimismo, se afirma que el artículo 105 del Código Militar de Procedimientos Penales, define para los efectos de este ordenamiento a los sujetos



que considerará como víctimas, no obstante, la composición del precepto regula su exclusión respecto de delitos de la jurisdicción militar, supuesto que se actualizaría en la investigación donde concurran hechos delictivos que involucren a ambas jurisdicciones. De esta manera esta restricción se traduce no sólo a la restricción de información de hechos relacionados con afectaciones a civiles, sino en el adecuado tratamiento de ofendidos o víctimas. Sin que pase inadvertido que actualmente las autoridades militares ya no tienen jurisdicción sobre civiles en casos en que éstos aparecen como sujetos pasivos del delito, el efecto de una disposición de este tipo es excluir a las víctimas civiles de los derechos constitucionales en aquellos procesos penales militares en los que el objeto sea una falta a la disciplina militar pero que se deriven de hechos ilícitos cometidos en contra de víctimas civiles, como violaciones graves a sus derechos humanos.

279. En este sentido, se concluye que si bien se propugna por la separación de las jurisdicciones tratándose de civiles, en apego al artículo 13 constitucional, esta división en la investigación fáctica no debe erigirse como una medida de restricción de información sino de cooperación absoluta en favor de víctimas y ofendidos.

280. OCTAVO.—**b) 1. Análisis del artículo 105 del Código Militar de Procedimientos Penales.** El precepto en mención dispone:

"Artículo 105. Víctima u ofendido

"Para los efectos de este código, se considera víctima del delito al sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva. Asimismo, se considerará ofendido a la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito.

"La víctima u ofendido, en términos de la Constitución y demás ordenamientos aplicables, tendrá todos los derechos y prerrogativas que en éstas se le reconocen.

"Las referencias a víctimas u ofendidos serán respecto de delitos de la competencia de la Jurisdicción Militar, sin que en ningún caso se extienda a personas que no sean miembros de las Fuerzas Armadas."



281. Por cuanto hace a este precepto, resultan **infundados** los argumentos propuestos, al partir de una premisa inexacta, toda vez que dicho artículo, al definir el concepto de víctima del delito para efectos de los procedimientos materia de la justicia castrense, precisa expresamente que *"las referencias a víctimas u ofendidos serán respecto de delitos de la competencia de la Jurisdicción Militar, sin que en ningún caso se extienda a personas que no sean miembros de las Fuerzas Armadas"*, lo que, contrariamente a lo afirmado por la accionante, no puede ser interpretado en el sentido de que se limiten o restrinjan los derechos de las víctimas civiles por delitos cometidos por militares, sino únicamente que, como se explicó previamente en este fallo, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 13 constitucional, los tribunales militares no son competentes para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar conductas punibles cometidas por militares en activo, cuando esté involucrado un civil o se trate de violaciones a derechos humanos, por lo que lo establecido en el precepto en mención sólo confirma el postulado constitucional referente a que corresponde a una autoridad de carácter civil conocer de los procedimientos relacionados con delitos y faltas seguidos contra los miembros de las Fuerzas Armadas en donde esté involucrado un civil.

282. OCTAVO.—**b) 2. Análisis del artículo 215 del Código Militar de Procedimientos Penales.** En relación con la impugnación del artículo 215 del Código Militar de Procedimientos Penales, en el sentido de que es inconstitucional por establecer un universo de reserva total e indeterminado que incluye información que no debe serlo, debe señalarse que la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales del precepto cuestionado, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

283. NOVENO.—**Análisis de los artículos 129, fracción VI, 145, fracción II, inciso b), y 146 del Código Militar de Procedimientos Penales.** En el séptimo concepto de invalidez, la accionante expone que esos preceptos son contrarios a la libertad personal, pues considera que se prevé una causal de restricción no prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que establece el supuesto de flagrancia bajo el cual se podrá detener



a un militar sin orden judicial, cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

284. Esto lo refiere así, en virtud de que en la reforma al artículo 16 constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, el Constituyente puntualizó los casos en los cuales se configura la flagrancia que, a saber, puede hablarse de dos supuestos; la detención en flagrancia en *stricto sensu*, y la detención inmediatamente después de cometer un ilícito, el texto actual del citado artículo 16, quinto párrafo, de la Constitución Federal señala que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público, debiendo existir un registro inmediato de la detención.

285. Así, se afirma que el artículo resulta fuera de los casos previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal, que exige en los casos de flagrancia, no obstante pareciera ser subsanado mediante el último párrafo del artículo 145 que establece que en lo concerniente a la fracción II inciso b) de ese precepto, considerará que un militar ha sido detenido en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización. Sin embargo, la existencia de esa porción normativa no valida la hipótesis del artículo 145, fracción II, inciso b), pues a pesar de que la detención por señalamiento queda condicionada a que inmediatamente después de cometido el delito no se haya interrumpido la búsqueda o localización del autor o partícipe, no cumple con la inmediatez exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

286. La accionante reitera que la detención no se lleve a cabo inmediatamente después de la realización de un hecho típico sino hasta el momento del señalamiento, el cual pudiera ser en cualquier momento, es decir que su búsqueda y persecución no sería inmediata, por tanto incumpliría con el diverso 16 de la Constitución Federal, así queda estipulado que se trataría en ese sentido de una detención ilegal al no cumplir cabalmente con encuadrar con los supuestos



de flagrancia, por lo que dicho precepto normativo es inconstitucional al exceder el texto de la norma *normarum*, que expresamente establece *numerus clausus*, las hipótesis bajo las cuales será legítima la detención en flagrancia, dentro de los cuales no tiene cabida la flagrancia por señalamiento, pues el señalamiento podría acontecer en cualquier momento y operar con personas militares no identificadas, pudiendo ser cualquier sujeto generaría inseguridad jurídica, además de romper con el principio de presunción de inocencia.

287. NOVENO.—**a) Libertad personal.** Para resolver tal planteamiento, se precisa que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en otras ocasiones sobre el alcance del derecho a la libertad personal, así como sobre el concepto de flagrancia. Uno de los primeros precedentes en donde se abordó el tema cuestión fue el amparo directo 14/2011, en el que la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo que el artículo 16 constitucional consagra un *"régimen general de libertades a favor de la persona, entre las cuales está –por supuesto– el derecho a la libertad personal"*, entendido este último como *"una categoría específica equivalente a la libertad de movimiento o libertad deambulatoria"*.⁷⁵ Asimismo, en ese precedente, cuyo criterio fue retomado por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014,⁷⁶ se destacó que el artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es claro al prohibir las afectaciones al derecho a la libertad personal, con excepción de los casos previstos previamente en las Constituciones de los Estados. Lo anterior, al establecer literalmente que: *"[n]adie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Parte o por las leyes dictadas conforme a ellas."*

288. Asimismo, se precisó que para que una detención en flagrancia sea válida desde el punto de vista constitucional es indispensable que se actualice alguno de los siguientes supuestos: **(I)** que se observe *directamente* al autor del delito cometer la acción en ese preciso instante (es decir, en el *iter criminis*); o

⁷⁵ Asunto fallado en sesión de nueve de noviembre de dos mil once por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz.

⁷⁶ Resuelto en sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho.



bien, (II) que se persiga al autor del delito que se acaba de cometer y existan *elementos objetivos* que hagan posible identificarlo y corroborar que en el *momento inmediato* anterior se encontraba cometiendo el delito.

289. Respecto del segundo supuesto, la propia Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 1074/2014,⁷⁷ luego de analizar los trabajos y documentos elaborados por el legislador permanente, concluyó que la única posibilidad para que en términos constitucionales pueda validarse la legalidad de una detención bajo este último supuesto "*se actualiza cuando el indiciado es perseguido físicamente después de haber cometido o participado en la perpetración de la acción delictiva*". Para ello –se explicó– es necesario que la detención derive de la intervención inmediata del aprehensor al *instante subsecuente* de la consumación del delito mediante la persecución material del inculpado. Así, se dijo que "no puede mediar alguna circunstancia o temporalidad que diluya la inmediatez con que se realiza la persecución que lleva a la detención del probable responsable, con relación al delito que acaba de realizar".

290. Adicionalmente, en el precedente en cuestión se explicó que este último escenario sólo se actualiza cuando la persecución material del indiciado es realizada por la propia víctima, testigos o agentes de una autoridad del Estado, luego de haber presenciado la comisión del delito, pues la posición que guardan frente al hecho privilegia su actuación para tener clara la identificación de la persona que cometió la acción delictiva y detenerla sin riesgo de error, confusión o apariencia. Pero también cuando a pesar de que la persona que logra la detención material no presenció la ejecución del delito, en el mismo contexto gramatical de la expresión de inmediatez, tiene conocimiento del hecho acontecido y de los datos que permiten identificar al probable responsable, ya sea porque se los aporte la víctima o algún testigo una vez que se perpetró el ilícito.⁷⁸

⁷⁷ Fallado en sesión de tres de junio de dos mil quince, aprobado por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz.

⁷⁸ Lo anterior, de tal manera que "ante el señalamiento directo de la persona que debe aprehenderse o con el aporte de datos idóneos que permiten su identificación inmediata, la persona que realiza la detención procede a la persecución inmediata del inculpado y lo captura", evitando con ello que se evada. Véase *Ibídem*, párr. 116.



291. Partiendo de lo anterior, se obtiene que una detención en flagrancia –cuando se realiza *inmediatamente después* de haberse cometido el delito– puede actualizarse en cualquiera de los siguientes escenarios: **(I)** cuando el probable responsable es sorprendido *en el momento de estar cometiendo el delito* y es perseguido material e ininterrumpidamente por la persona que percibió directamente el hecho; y, **(II)** cuando la detención es realizada por una persona que –aunque no presencié directamente el hecho– tiene conocimiento del delito *inmediatamente después de su comisión* y cuenta además con *datos objetivos* que le permiten identificar y detener al probable responsable en ese momento. De ahí que, de acuerdo con el segundo supuesto de flagrancia, en ciertos casos es factible que la indicada captura se logre transcurrido cierto tiempo, en el entendido de que la validez de la detención estará supeditada a que la persecución del sujeto activo se hubiera iniciado enseguida y no se interrumpa.

292. NOVENO.—**a) 1. Constitucionalidad de los artículos 129, fracción VI, 145, fracción II, inciso b), y 146 del Código Militar de Procedimientos Penales.** Una vez precisado lo anterior, a continuación se analiza la constitucionalidad de los artículos en mención, que disponen:

"Artículo 129. Obligaciones del Policía Ministerial Militar

...

"VI. Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones que al efecto establezcan las disposiciones aplicables; ..."

"Artículo 145. Supuestos de flagrancia

"Se podrá detener a **un militar** sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

"...

"II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:



"...

"b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

"Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que **un militar** ha sido detenido en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización."

"**Artículo 146.** Detención en caso de flagrancia

"Cualquier persona podrá detener a otra en la comisión de un delito flagrante, debiendo entregar inmediatamente al detenido a la autoridad más próxima y ésta con la misma prontitud al Ministerio Público.

"Los miembros de la Policía Ministerial estarán obligados a detener a quienes cometan un delito flagrante y realizarán el registro de la detención.

"La inspección realizada por los miembros de la Policía Ministerial al imputado deberá conducirse conforme a los lineamientos establecidos para tal efecto en el presente código."

293. Como se desprende de la anterior transcripción, el artículo 145, fracción II, inciso b), prevé los supuestos en los cuales se considerará que un militar ha sido detenido en flagrancia. Tales supuestos se encuentran definidos en las fracciones I y II del referido artículo 145 del Código Militar de Procedimientos Penales, de acuerdo con los cuales se entenderá que hay flagrancia cuando "[I]a persona es detenida en el momento de estar cometiendo del delito", o bien, cuando "[i]nmediatamente después de cometerlo es detenida".

294. Por su parte, esta última fracción (II) contiene dos incisos, los cuales establecen los diferentes escenarios en los cuales se podrá considerar que una



persona ha sido detenida inmediatamente después de haber cometido un delito. Estos supuestos son: **(a)** cuando la persona es sorprendida y es perseguida material e ininterrumpidamente; y, **(b)** cuando la persona es señalada por la víctima o algún testigo de los hechos, cuando tenga en su poder objetos del delito o cuando se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que haya intervenido.

295. De lo hasta aquí expuesto se advierte que, contrario a lo que refiere la accionante, este Alto Tribunal estima que el artículo 145 del Código Militar de Procedimientos Penales es suficientemente claro al establecer *únicamente* dos supuestos de flagrancia los cuales están contenidos en las fracciones I y II. Tales fracciones establecen claramente que habrá flagrancia cuando: **(I)** el militar es detenido *en el momento* de estar cometiendo el delito; o bien, **(II)** cuando sea detenido *inmediatamente después*. En ese sentido, debe considerarse que el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción II únicamente desarrolla uno de los casos en los cuales se entenderá que, en materia de justicia castrense, un militar ha sido detenido "*inmediatamente después*" de haber cometido el delito; esto es, cuando el militar sea señalado por la víctima o algún testigo de los hechos.

296. En efecto, de la simple lectura del precepto impugnado se desprende que el inciso b) impugnado por el quejoso se encuentra contenido dentro de la fracción II del artículo 145 del Código Militar de Procedimientos Penales, lo que claramente revela que la intención del legislador no fue la de crear un supuesto de flagrancia *distinto* o *adicional* al previsto en dicha fracción, sino únicamente explicitar los casos en los cuales, en materia de justicia castrense, se entenderá que un militar ha sido detenido "*inmediatamente después*" de haber cometido el delito. En ese sentido, puede decirse que la figura de "*flagrancia por señalamiento*" prevista en el inciso b) de la fracción II del artículo 145 del código militar procedimental constituye en realidad *una de las hipótesis* en las cuales es posible detener a una persona "*inmediatamente después*" de que cometió un delito.

297. Tal conclusión puede corroborarse a partir de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 145 del ordenamiento en cuestión. Este precepto establece textualmente que:



"[p]ara los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que un militar ha sido detenido en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización" (énfasis añadido).

Lo que permite confirmar la interpretación antes mencionada, esto es, que para que una detención por señalamiento sea válida es indispensable que ésta se realice *inmediatamente después* de la comisión del delito mediante la búsqueda o localización ininterrumpida del imputado.

298. Pues bien, si se asume esta interpretación, el precepto en cuestión, al establecer que un militar podrá ser detenido *inmediatamente después* de haber cometido un delito del fuero castrense cuando "*sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo*", no supone una modificación o alteración del concepto constitucional de flagrancia. Por el contrario, al establecer que una detención por señalamiento será válida siempre que se realice *inmediatamente después* de haberse cometido el delito, resulta congruente con la definición de *flagrancia* contenida en el artículo 16 de la Constitución General.

299. Ahora bien, es importante recordar que, de acuerdo con la interpretación que ha venido sosteniendo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, una detención podrá considerarse bajo el segundo supuesto de flagrancia –es decir, *inmediatamente después* de haberse cometido el delito–, entre otros supuestos:

"... cuando a pesar de que la persona que logra la detención material no presencié la ejecución del delito, en el mismo contexto gramatical de la expresión de inmediatez, tiene conocimiento del hecho acontecido y de los datos que permiten identificar al probable responsable, ya sea porque se los aporte la víctima o algún testigo una vez que se perpetró el ilícito." (énfasis añadido).⁷⁹

⁷⁹ Véase *supra* nota 17.



300. En ese orden de ideas, el precepto impugnado no hace más que reiterar esta interpretación constitucional; es decir, que para que una detención en flagrancia pueda considerarse válida no es necesario que el agente haya percibido directamente el hecho delictivo, sino que basta con que tenga conocimiento de éste y de la identidad del militar presunto responsable a partir de datos o información objetiva; supuesto que puede ocurrir cuando el militar es señalado por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en su comisión.

301. En este tenor, el hecho de que la Constitución y la ley autoricen la posibilidad de detener a una persona por *señalamiento* de ninguna manera significa que la detención pueda realizarse sobre un militar no identificado o que ésta no se realice inmediatamente después de la comisión del hecho. Como se mencionó anteriormente, en materia de justicia castrense, para que una detención en flagrancia sea válida en términos constitucionales es indispensable que se realice *inmediatamente después* de haberse cometido el delito y existan *datos objetivos* que permitan identificar al probable responsable. Por tanto, una detención que no cumpla con estas condiciones –las cuales han sido desarrolladas en la doctrina de esta Suprema Corte expuesta con anterioridad– deberá calificarse como *arbitraria* al carecer de justificación y, por tanto, *ilegal*.

302. Por su parte, por cuanto hace a los artículos 129, fracción VI y 146 del Código Militar de Procedimientos Penales, éstos únicamente establecen las obligaciones a cargo de la autoridad en los casos de detención en flagrancia, sin que con lo ahí dispuesto se altere el concepto de flagrancia establecido constitucionalmente.

303. Con base en las consideraciones expuestas, **resulta infundado** el argumento en análisis, por lo que debe reconocerse la validez de los **artículos 129, fracción VI, 145, fracción II, inciso b), y 146 del Código Militar de Procedimientos Penales no son contrarios al artículo 16 de la Constitución General**, toda vez que, contrariamente a lo planteado por la accionante, estos preceptos no contemplan una hipótesis distinta a las comprendidas en la definición constitucional de flagrancia, sino que únicamente establecen uno de los supuestos



en los cuales resulta admisible detener a un militar *"inmediatamente después"* de haberse cometido el delito del fuero castrense.

304. DÉCIMO.—**Análisis del artículo 162 del Código Militar de Procedimientos Penales.** En el octavo concepto de invalidez se plantea que este precepto posibilita que la prisión preventiva podrá extenderse en otros supuestos diferentes al de la defensa del imputado, la promovente señala que es violatorio del artículo 20, apartado B, fracción IX, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues omite respetar la garantía constitucional que establece que la prisión preventiva en ningún caso debe excederse por más de dos años a menos que la defensa del imputado lo necesitare.

305. Esto porque el Código Militar de Procedimientos Penales adiciona fuera del marco de la Constitución otros supuestos en donde podría extenderse la prisión preventiva. Al respecto, la accionante afirma que los cuatro supuestos adicionados que consideran la forma de extender la prisión preventiva además de inconstitucionales por rebasar a la Constitución, se contraponen a la naturaleza de la medida cautelar como lo es la prisión preventiva, así de igual forma se oponen a diversos principios como el de legalidad, seguridad jurídica, presunción de inocencia y pro persona.

306. Agrega que la prisión preventiva como medida cautelar, no puede ser extendida más allá del límite establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo con la excepción que ella misma dispone, la cual es que dicha medida sólo puede extenderse en favor de la defensa del imputado.

307. Respecto al tema de prisión preventiva⁸⁰ el Estado Mexicano recibió una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se estableció que dicha medida cautelar, como regla de aplicación general en los procesos penales, es contraria a las normas de la Convención Americana, porque viola el derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia.

⁸⁰ CIDH, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en México, 24 de septiembre de 1998, párrafos 233 a 235.



308. El órgano internacional recomendó que la prisión preventiva debiera restringirse a los casos particulares donde así lo aconsejen las condiciones individualizadas, junto con la amenaza fundada contra la sociedad y el orden público. Pero que, en todo caso, debe tenderse a la agilización de los procesos penales, al mejoramiento de las condiciones de los centros de detención y a una revisión periódica de la detención. Esa recomendación se encuentra reforzada con los criterios interpretativos brindados por diversos órganos internacionales.

309. Es por ello que para considerar que la prisión preventiva –en tanto constituye una restricción de derecho humano– es una medida no sólo legal sino también legítima, es necesario que se consideren las circunstancias individuales del caso, en particular: la naturaleza y gravedad del presunto delito; la contundencia de la evidencia; la eventual penalidad; la conducta y circunstancias personales y sociales de la persona en cuestión, incluso sus vínculos con la comunidad; el riesgo de fuga; la posible interferencia en el juicio; y, el interés social en conflicto.

310. Por tanto, afirma que se debe analizar si la norma impugnada que permite la prolongación de forma oficiosa o automática de la prisión preventiva bajo el criterio de un catálogo taxativo impuesto por la ley, cumple o no con los términos previstos en diversos instrumentos internacionales, siendo que esta medida cautelar es el último medio para imponer a la persona sujeta a un proceso penal.

311. En ese sentido, respecto a la norma impugnada se debe analizar la razonabilidad de cada una de las hipótesis en ella agregada para determinar la proporcionalidad y necesidad de las medidas que restringen derechos humanos, como es la libertad personal los cuales son: 1) la complejidad del asunto; 2) la actividad procesal del interesado; y, 3) la conducta de las autoridades judiciales. El límite de la prisión que está contenido en la Norma Fundamental responde al principio de plazo razonable en la prisión preventiva, y así no puede infringirse el principio de "plazo razonable", ya que el enfoque dado en la ley, al señalar que cabe la prolongación de la prisión por causas diferentes del derecho a la defensa, es equivocado.



312. Por tanto, considerar que el simple ejercicio de defensa justifica la prisión del procesado, desnaturaliza el derecho de acceso a la justicia y provoca el riesgo de desincentivar el ejercicio de un derecho humano, como es la defensa, en aras de no verse privado de la garantía constitucional contenida en el artículo 20, apartado B, fracción IX.

313. Resulta parcialmente **fundado** el argumento en análisis.

314. Para explicar las razones que sostienen esta determinación, a continuación se analiza el precepto impugnado, que prevé:

"Artículo 162. Aplicación de la prisión preventiva

"Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este código.

"La prisión preventiva no podrá exceder de dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado o en los siguientes casos:

"I. Cuando el imputado o su defensor gestionen incidencias evidentemente dilatorias, con el fin de prolongar el proceso para que transcurra el tiempo para dictar sentencia;

"II. Cuando el imputado o su defensor manifieste o el juzgador advierta la existencia de tortura y esta deba resolverse primeramente;

"III. Durante el tiempo en que el proceso penal esté suspendido a causa de un mandato judicial; o,

"IV. Cuando el proceso se encuentre suspendido o se aplace por impedimento o por inasistencia del imputado o su defensor."

315. Del precepto en análisis se advierte que prevé los supuestos en que es procedente la prolongación de la prisión preventiva, estableciendo, además



de cuando derive de la actividad procesal derivada del ejercicio del derecho a la defensa del imputado, cuando se actualice alguno de los siguientes casos:

- Cuando el imputado o su defensor gestionen incidencias evidentemente dilatorias, con el fin de prolongar el proceso para que transcurra el tiempo para dictar sentencia.

- Cuando el imputado o su defensor manifieste o el juzgador advierta la existencia de tortura y ésta deba resolverse primeramente.

- Durante el tiempo en que el proceso penal esté suspendido a causa de un mandato judicial.

- Cuando el proceso se encuentre suspendido o se aplace por impedimento o por inasistencia del imputado o su defensor.

316. Del artículo impugnado se advierte que en algunos de sus párrafos reproduce lo que establece la Constitución respecto a la prisión preventiva. Así, el artículo impugnado, entre otras cosas, señala que sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva, lo que es idéntico a lo establecido en el párrafo primero del numeral 18 constitucional.⁸¹

317. Asimismo, el precepto en análisis indica que la prisión preventiva no podrá exceder de dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado; enunciado que también se establece, en esos términos, en el artículo 20, apartado B, fracción IX, constitucional.⁸²

⁸¹ "Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados."

⁸² "Artículo 20. ... B. ... XI. ... La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares."



318. No obstante, como lo refiere el accionante, el artículo impugnado, en sus fracciones de la I a la IV, agrega otros supuestos en los que podría prolongarse esa medida cautelar al añadir inmediatamente después de esta última porción normativa "*o en los siguientes casos:*", otros supuestos de excepción, establecidos en las cuatro fracciones antes mencionadas.

319. En esos términos, lo que origina la contravención constitucional por parte del precepto en análisis es que la Constitución es clara en señalar que el único supuesto en que la prisión preventiva podrá durar más del plazo de dos años es cuando su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del implicado, esto es, establece en forma expresa un supuesto único de excepción al plazo de dos años, que como máximo de duración contempla la Constitución para la prisión preventiva, en tanto que el precepto combatido prevé cuatro supuestos más en los que es procedente prolongar la duración de la prisión preventiva, lo cual es contrario a lo dispuesto en la Constitución.

320. Por tanto, el precepto impugnado, al prever otros supuestos de excepción para el plazo máximo de dos años establecido en la Carta Magna, contraviene lo dispuesto en ésta y, por tanto, debe declararse su inconstitucionalidad parcial.

321. En consecuencia, al resultar parcialmente **fundado** el argumento respectivo, lo procedente es declarar la **invalidez del artículo 162, párrafo tercero, en su porción normativa "o en los siguientes casos", así como de sus fracciones I a IV, del Código Militar de Procedimientos Penales.**

322. DÉCIMO PRIMERO.—**Análisis de la constitucionalidad de las medidas cautelares previstas en los artículos 151, 153, fracción XI, 238 y 245 del Código Militar de Procedimientos Penales.** En el tercer concepto de invalidez se señala que el artículo 151 del Código Militar de Procedimientos Penales, que establece medidas cautelares impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, a fin de garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento, la sitúa como una norma con poca claridad con relación al actuar de la autoridad al determinar como regla general



la imposición de medidas cautelares y no fijando límites temporales para su imposición al establecer "tiempo indispensable", dejando al arbitrio del aplicador de la ley la duración de éstas y sin referir las circunstancias en que serán necesarias, lo que considera incompatible con el sistema jurídico mexicano, ya que esta determinación normativa prevé que corresponderá al aplicador suplir las deficiencias, con total libertad, para determinar "el tiempo indispensable" que deberá durar una medida cautelar, sin establecer parámetros mínimos o máximos, violentando así el principio de exacta aplicación de la ley penal.

323. Afirma que esa situación conlleva que al momento en que los Jueces apliquen el derecho deben contar con el marco normativo claro y delimitado, dado que con éstos rigen su actuación y les ubican hacia dentro del proceso como verdaderos directores y rectores del juicio, por lo que al abandonarse dichas consideraciones resulta evidente que las imprecisiones apuntadas, al dar libertad de interpretación y discrecionalidad en la aplicación del derecho, convierten el proceso penal en algo subjetivo, lo que rompe con el derecho constitucional de tener resoluciones imparciales por la libertad que tiene el Juez de confeccionar una resolución, quedando a libre escrutinio del juzgador la seguridad jurídica de las personas vinculadas a un procedimiento penal militar, pues no existen límites y alcances para determinar en qué casos las medidas son procedentes y qué plazo será el estrictamente necesario para cumplir con la finalidad de dicho procedimiento; resultando evidente la violación del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en su tercer párrafo, el principio de exacta aplicación de la ley penal, lo cual conlleva intrínsecamente, la mínima intervención interpretativa por parte del juzgador; es decir que las leyes deben ser lo suficientemente claras y precisas para que no den lugar a arbitrariedades ni aplicaciones análogas.

324. Agrega que la importancia de la exacta aplicación de la ley también estriba en la necesidad de estimar la legalidad como contenida en el orden constitucional, la expresión del legislador debe ser formulada de manera que brinde protección y defensa a los derechos que la dignidad humana amerita, para consolidar la exacta aplicación de la ley penal, que es protegida por el orden constitucional.



325. Por lo que corresponde al artículo 153, fracción XI, del Código Militar de Procedimientos Penales que establece como medida cautelar el resguardo del imputado en su propio domicilio con las modalidades que el Juez de Control disponga, la cual será impuesta a solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, es considerada por el accionante como una limitación a la libertad personal y de tránsito, al obligar al citado imputado a permanecer en un lugar y tiempo determinados, bajo ciertas condiciones que fijará el Juez, lo cual refiere es contradictorio con los artículos 11, 14, 16, 18, 19 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

326. En ese sentido, la promovente estima que la norma resulta ilegal, ya que autoriza que se vulneren los derechos de libertad personal, las formalidades esenciales del procedimiento y presunción de inocencia, ya que no otorga al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo, denotando la figura de privación ilegal, toda vez que sin agotar un procedimiento, ante el tribunal competente, que determine la responsabilidad del imputado éste es desprovisto de su inherente derecho a la libertad. Al respecto señaló que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se postuló en el mismo sentido en su resolución 1/08 "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas". Por tanto, se afirma que esas disposiciones transgreden la libertad personal y de tránsito, al establecer a las medidas cautelares una temporalidad indeterminada autorizando con ello que éstas sean por el tiempo indispensable habilitando con ello la posibilidad de que se tornen indeterminadas, así como facultar el resguardo domiciliario, el cual se estima como una medida cautelar privativa de la libertad no reconocida por la Constitución Federal.

327. Aunado a ello, indica que el resguardo previsto en el artículo impugnado, es una medida excepcional, no prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la que se pretende que el Juez autorice que una persona permanezca en determinado lugar sin fijar una temporalidad, lo que resulta ajeno a las hipótesis previstas por los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 constitucionales. Lo anterior, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos solamente autoriza a privar de la libertad personal, en los supuestos previstos en los preceptos señalados en el párrafo que antecede, disponiendo en forma expresa que las detenciones no podrán prolongarse



indefinidamente; es decir, por un lado, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, ya que en dicho plazo deberá ordenarse su libertad o su puesta a disposición ante la autoridad judicial; el plazo podrá duplicarse en aquellos casos relacionados con delincuencia organizada; y por otro, establece que ninguna detención ante la autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso o formal prisión, en el que se exprese: el delito que se imputa al acusado, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. Asimismo, se prevé la procedencia de la prisión preventiva y el arresto como sanción administrativa.

328. Se señala que la medida prevista en la norma impugnada, contradice los artículos 16 (retención ministerial por cuarenta y ocho horas); 18 (prisión preventiva); 19 (setenta y dos horas para resolver la situación jurídica del indiciado o imputado); 20 (principios de proceso penal); 21 (compurgación de penas judiciales); y, 22 (pena inusitada); todos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regulan los derechos a la libertad personal, de seguridad jurídica y de legalidad, entre otros; partiendo de que tales preceptos sólo autorizan la detención de una persona, por flagrancia, urgencia, auto vinculatorio o de formal prisión, prisión preventiva, compurgación de penas e infracciones administrativas y no contempla la posibilidad de una privación de la libertad personal que pueda ser autorizada por un Juez, en esos términos. Por lo tanto, si se atiende al contenido de los artículos 16, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que salvaguardan los principios de legalidad y de seguridad jurídica del gobernado; se tiene que la libertad personal sólo puede ser restringida en las hipótesis y plazos reconocidos constitucionalmente, y la nueva figura del resguardo domiciliario introducida por el legislador federal, no encuadra en ninguno de esos momentos y plazos.

329. La accionante afirma que el artículo 153, fracción XI, del Código de Militar de Procedimientos Penales, permite que la autoridad judicial militar autorice el "resguardo" de una persona, por lo que la medida permite emplearse de manera similar al arraigo, cuya regulación es exclusiva de la autoridad federal,



para el delito de delincuencia organizada por tanto se configura una transgresión a los artículos 16 y 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

330. Por lo tanto, afirma que la citada figura tiene como efecto la privación de la libertad personal del sujeto, pues el obligar a una persona a permanecer dentro de un lugar determinado por el Juez, bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, impidiéndole realizar cualesquiera de las actividades que cotidianamente realiza, indiscutiblemente tiene como consecuencia que el "resguardado" no pueda obrar con libertad, pues se le impide salir del inmueble, lo que se traduce en la afectación a su libertad personal.

331. Por otra parte, con relación a lo establecido en los artículos 238 y 245 del Código Militar de Procedimientos Penales, que facultan el "aseguramiento de bienes", así como la figura de "aseguramiento por valor equivalente", la accionante afirma que están puestas como una herramienta del Ministerio Público para la investigación de los hechos constitutivos de delito, al disponer que el Ministerio Público por sí, o a solicitud de la policía pueda ordenar el aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras y que el Ministerio Público por sí, decrete el aseguramiento de bienes propiedad del o de los imputados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, cuyo valor equivalga a dicho producto, los que considera violatorios de derechos fundamentales, porque resultan actos de molestia fuera del marco constitucional y convencional de derechos humanos.

332. Se señala que, en virtud de que la figura del aseguramiento está definida como una facultad fundamental del Ministerio Público de la Federación y de los órganos jurisdiccionales federales para la investigación de los delitos, la integración de las averiguaciones previas y el debido desarrollo de los procesos penales por la cual los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, serán asegurados a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. Sin embargo, el aseguramiento guarda diversas proporciones en función a los bienes que son sujetos de asegurar, de acuerdo con el momento procesal en que ocurre y de la autoridad que lo ordena. Sobre este aspecto gira el debate de la constitucionalidad de la norma que se impugna, pues se afirma que el Ministerio Público no



puede por sí, ni por la simple solicitud de la policía, ordenar en la etapa de investigación, el "aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras", así como el "aseguramiento por valor equivalente", dado que éstas son medidas tan invasivas de los derechos de propiedad de las personas que necesita forzosamente de la intervención judicial. Los motivos que pudieron haber inspirado al legislador para facultar a autoridades investigadoras a ejercer el aseguramiento de bienes en esa forma, sin estar sujetos a un control judicial, apela al espíritu de implementar un nuevo sistema penal acusatorio, bajo la buena fe de tener la certeza que las nuevas policías científicas y los agentes del Ministerio Público, contarán con la preparación y criterio necesarios para su uso, dejando por eso el libre acceso a dicha medida.

333. Agrega que la inmovilización de cuentas bancarias, de acciones y títulos valores (entiéndase aseguramiento de operaciones financieras), como una medida cautelar real, requiere para su ejercicio solicitud fundada y motivada del Ministerio Público al Juez, para que éste a su vez, previa valoración, la decrete. Lo que no se refleja en el Código Militar de Procedimientos Penales, pues de alguna manera el concepto se transmutó, para autorizar al Ministerio Público a inmovilizar cuentas bancarias, por sí o a solicitud de la policía.

334. Se señala que en los artículos impugnados hay una autorización expresa lisa y llana, inserta al cuerpo de tal precepto que autoriza al Ministerio Público el aseguramiento de operaciones financieras por sí o a solicitud de la policía; disposiciones que no deben prevalecer y deben ser declaradas inconstitucionales, de acuerdo con el nuevo sistema de justicia penal, debe quedar claramente establecido que únicamente procede el aseguramiento de operaciones financieras con autorización judicial. Afirmar lo contrario, y permitir que el Ministerio Público, por sí o a solicitud de la policía ordene tal medida, resultaría violatorio de derechos humanos e iría en contra del principio de progresividad de tales derechos.

335. Precisados los argumentos en análisis, se cita el contenido de los preceptos impugnados:

Código Militar de Procedimientos Penales

"Artículo 151. Reglas generales de las medidas cautelares



"Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del militar imputado en el proceso, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.

"Corresponderá a la unidad administrativa que designen las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, vigilar que el mandato del Órgano jurisdiccional militar relativo a la imposición de medidas cautelares, sea debidamente cumplido."

"Artículo 153. Tipos de medidas cautelares

"...

"**XI.** El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez de Control disponga; ..."

"Artículo 238. Aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras

"El Ministerio Público o a solicitud de la Policía Ministerial Militar podrá ordenar la suspensión, o el aseguramiento de cuentas, títulos de crédito y en general cualquier bien o derecho relativos a operaciones que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes y dará aviso inmediato a la autoridad encargada de la administración de los bienes asegurados y a las autoridades competentes, quienes tomarán las medidas necesarias para evitar que los titulares respectivos realicen cualquier acto contrario al aseguramiento."

"Artículo 245. Aseguramiento por valor equivalente

"En caso de que el producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado, el Ministerio Público decretará o solicitará al Órgano Jurisdiccional militar correspondiente el embargo precautorio, el aseguramiento y, en su caso, el decomiso de bienes propiedad del o de los imputados, así como de aquellos respecto de los



cuales se conduzcan como dueños, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio."

336. De los preceptos impugnados se advierte que prevén la posibilidad de imponer medidas cautelares, y entre sus modalidades se prevén: (I) el resguardo en su propio domicilio; (II) el aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras; y, (III) aseguramiento por valor equivalente.

337. Previo a resolver los argumentos propuestos en relación con estas medidas, debe recordarse que este aspecto forma parte del decreto de reformas al Código Militar de Procedimientos Penales y al Código de Justicia Militar que, a su vez, **tuvo como objeto principal actualizar y adecuar el sistema de procuración de justicia militar al nuevo modelo de sistema penal acusatorio, implementado mediante la reforma constitucional en materia de justicia que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del dieciocho de junio de dos mil ocho.**

338. Este Pleno ya se ha pronunciado en relación con la importancia del cambio de paradigma que implica la reforma constitucional en materia de justicia penal del año dos mil ocho, al pasar de un procedimiento penal inquisitorio mixto a uno acusatorio y oral, cuyas enormes diferencias son clave para entender, por un lado, la forma en que deben interpretarse de aquí en adelante las disposiciones en materia procesal penal y, por el otro, el modo en que debe abordarse su regularidad constitucional.

339. Uno de los ámbitos en que impactó el cambio de modelo fue la forma en que se investigan los delitos, el modo en que los datos obtenidos en la investigación son presentados ante los Jueces, así como las reglas sobre su validez, desahogo y valoración, para lograr el esclarecimiento de la verdad, como uno de los objetivos principales del nuevo sistema. Al respecto, el sistema de procuración de justicia militar al nuevo modelo de sistema penal acusatorio, implementado mediante la reforma constitucional en materia de justicia que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del dieciocho de junio de dos mil ocho.

340. Precisado lo anterior, se reitera que el artículo 16 constitucional regula (en lo que interesa al presente estudio), por un lado, las restricciones a la libertad



personal permitidas constitucionalmente y, por otro, la forma y términos en que la autoridad puede ejercer actos de molestia. En el primer aspecto, establece las reglas conforme a las cuales la autoridad puede detener o aprehender a los particulares, resaltando la necesidad de contar al efecto con autorización judicial, así como las rigurosas excepciones a este requerimiento (en los supuestos de detención en flagrancia y por caso urgente). En el segundo, es decir, referente a los actos de molestia, señala textualmente (párrafo primero) que *"nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"*.

341. En relación con el alcance de este precepto constitucional, se acude a lo resuelto por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014,⁸³ previamente citada, de donde se obtienen las siguientes premisas que, se reitera, por tener el mismo fundamento constitucional, se considera que resultan aplicables también en materia de justicia castrense:

342. a) La libertad de movimiento o deambulatoria se encuentra constitucionalmente protegida como una variante de la libertad personal. Sin embargo, al igual que otros derechos humanos, no es absoluta, sino que admite limitaciones.

343. b) Las restricciones a esta libertad deben preverse a nivel constitucional para que se consideren válidas, dentro de las cuales se encuentran la orden de aprehensión, la detención en flagrancia, la detención por caso urgente (todas autorizadas por el artículo 16 constitucional) y los controles provisionales preventivos (permitidos por el 21 constitucional).

344. c) Los controles provisionales preventivos son restricciones a la libertad deambulatoria autorizados constitucionalmente, con las características generales siguientes:

- Su fundamento constitucional deriva de las facultades en materia de seguridad pública que se otorgan a las autoridades previstas en el artículo 21

⁸³ Resuelta en sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho.



constitucional, es decir, en la prevención, investigación y persecución de los delitos, por lo que sólo en estos ámbitos de actuación se encuentra autorizada su realización.

- Tienen como finalidad última la prevención de la comisión de delitos, así como su investigación y la preservación de la seguridad y orden públicos.

- No implican la detención de una persona, entendida como la captura de la persona por el agente estatal y su retención, reclusión o encarcelamiento por un periodo de tiempo prolongado, sino una restricción temporal o momentánea a la libertad deambulatoria o de movimiento (también conocida como libertad de acción). Estas restricciones –que no privaciones– pueden manifestarse también en una limitante al derecho a la libre circulación o de tránsito.

- No son arbitrarios o caprichosos, pues para que sean constitucionalmente válidos deben realizarse por autoridad competente, en este caso por los agentes de policía, y a su ejecución precede, invariablemente, la existencia de una sospecha razonable.

345. Precisado lo anterior, a continuación se realiza el análisis de los conceptos de invalidez planteados en relación con los preceptos en análisis.

346. DÉCIMO PRIMERO.—**a). Aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras.** Como se adelantó, en relación con esta medida, prevista en el artículo 238 del Código Militar de Procedimientos Penales, la accionante afirma que es inconstitucional debido a que, al ser invasiva de los derechos de propiedad de las personas, requiere forzosamente de la intervención judicial.

347. Para resolver este argumento se parte de que la reforma constitucional que introdujo el sistema penal acusatorio en dos mil ocho, como ya se dijo, vino a cambiar de manera fundamental la regulación y desarrollo de todas y cada una de las etapas del proceso penal, redimensionó muchas instituciones jurídicas en esta materia, creó nuevas, e incluyó principios y bases que modificaron la lógica en la actuación de las autoridades en la persecución del delito. Lo an-



terior, en el entendido de que el cambio de sistema implementado mediante la reforma constitucional en mención también permea en el fuero militar, en lo relativo a los procedimientos tendentes a investigar y sancionar delitos del fuero castrense, debido a que, en este aspecto, los imputados, aun cuando tengan el carácter de miembros de las Fuerzas Armadas, cuentan con los mismos derechos y garantías procesales que prevé la Constitución a su favor.

348. Ahora bien, entre las innovaciones y que representa uno de los pilares del nuevo sistema que, se reitera, también resulta aplicable en materia de jurisdicción militar, fue la introducción en el artículo 16, párrafo catorce, de la Constitución,⁸⁴ de la figura de los Jueces de Control que, como ya se precisó, tienen como función constitucional primordial autorizar las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación "que requieran control judicial".

349. De esta manera, partiendo de que, como se explicó previamente, la autorización o control judicial previo se erige, por sí, en un derecho humano de rango constitucional que, al no ser absoluto, el legislador federal debe ser el que, en su caso, pueda establecer en el Código Militar de Procedimientos Penales y en las demás leyes penales adjetivas que la Constitución ha ordenado,⁸⁵ las puntuales excepciones o parámetros de excepción a la regla general, esto es, los casos, circunstancias o situaciones en que a pesar de implicar una afectación a los derechos humanos, se puedan realizar sin mandamiento de la autoridad

⁸⁴ **Artículo 16 de la Constitución Federal**

"...

"Los Poderes Judiciales contarán con Jueces de Control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los inculcados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes."

⁸⁵ Por ejemplo, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley sobre Delitos de Imprenta.



judicial.⁸⁶ Dichos supuestos o parámetros deberán estar plenamente justificados y sustentados en los fines, valores y principios constitucionales y, además, superar un test de proporcionalidad, conforme a los criterios de la Suprema Corte.

350. En forma general, el Código Militar de Procedimientos Penales fue congruente con el estándar arriba descrito. Por una parte, en su artículo 248 estableció de manera categórica que todos los actos de investigación que impliquen afectación de derechos establecidos en la Constitución, requieren autorización previa del Juez Militar de Control, señalando de manera ejemplificativa, más no limitativa, ciertos actos que sí requieren control judicial previo, abriendo la posibilidad incluso a que otras leyes aplicables los prevean. Por otra parte, determinó en el artículo 247 los casos de excepción a la regla general referida, es decir, señaló expresamente los actos de investigación que no requieren autorización del Juez de Control.

351. Fuera de estas previsiones, el Código Militar no provee elemento o disposición adicional que complemente la regulación antes descrita. Lo que sí incluye es un capítulo especial⁸⁷ dedicado a las técnicas de investigación (en especial la cadena de custodia y el aseguramiento) y un capítulo⁸⁸ que regula los actos de investigación, de manera relevante aquellos señalados en el párrafo anterior (los que no requieren control judicial), así como otros actos que ameritaban regulación más precisa.

352. DÉCIMO PRIMERO.—**a) 1. Necesidad de autorización judicial para el aseguramiento de activos financieros:** El aseguramiento de activos financieros es una forma específica o especie de la figura jurídica del aseguramiento. La jurisprudencia de la Suprema Corte ha sido abundante sobre éste. Hemos dicho que su objeto, entre otros, consiste en garantizar la eventual aplicación de

⁸⁶ Por mencionar un ejemplo, sin que ello implique un pronunciamiento sobre su validez constitucional, tenemos a las excepciones a la autorización judicial en la geolocalización, conforme al texto del artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales publicado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis.

⁸⁷ Capítulo III. (Técnicas de Investigación).

⁸⁸ Título V. (Actos de Investigación).



la pena del decomiso,⁸⁹ que no constituye una confiscación⁹⁰ y que, por lo tanto, no es una medida que viole el artículo 22 de la Constitución,⁹¹ que guarda ciertas diferencias con las medidas precautorias en materia civil,⁹² que no se trata de un acto privativo, por lo que no requiere de la garantía de audiencia previa,⁹³ que

⁸⁹ Tesis aislada P. XI/93, de rubro y texto: "ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL. SU OBJETO, ENTRE OTROS, CONSISTE EN GARANTIZAR LA EVENTUAL APLICACIÓN DE LA PENA DE DECOMISO. El artículo 40 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y los artículos 123 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, al establecer la figura del aseguramiento de bienes producto del delito, cuya naturaleza se asemeja genéricamente a las medidas precautorias, previstas en otros ámbitos del derecho, confieren a esta institución un carácter específico, en atención a su finalidad, consistente en la preservación de los bienes en cuanto productos del ilícito penal, con el propósito de garantizar, entre otros, la eventual aplicación de la pena de decomiso que, si fuera el caso, pudiera dictar el Juez competente.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 61, enero de mil novecientos noventa y tres, registro digital: 205591, página 62.

⁹⁰ Tesis aislada P. XIII/93, de rubro y texto: "ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL. NO ES CONFISCACIÓN. La confiscación es una pena que priva de todos los bienes a las personas, pena que, conjuntamente con otros castigos como la mutilación, el destierro, las penas infamantes, etcétera, está prohibida por el artículo 22 de la Constitución. En este sentido, las medidas de aseguramiento previstas en los artículos 24 y 40 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y 123 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales no constituyen un caso de confiscación, puesto que tales medidas no tienen por finalidad la privación de bienes, sino que establecen una indisponibilidad patrimonial limitada a los bienes producto del delito, de orden provisional, con el propósito de garantizar, entre otras cosas, la eventual aplicación de la pena de decomiso.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 61, enero de mil novecientos noventa y tres, registro digital: 205592, página 63.

⁹¹ Amparo en revisión 2757/1998.

⁹² Tesis aislada P. IX/93, de rubro y texto: "ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL. SU DIFERENCIA CON LAS PROVIDENCIAS CAUTELARES EN MATERIA CIVIL. Las medidas precautorias que se dictan en el proceso civil requieren del otorgamiento de garantías del sujeto en cuyo favor se pronuncian, puesto que su finalidad consiste en proteger los intereses de las partes contendientes, de conformidad con el principio de igualdad procesal. En cambio, las medidas de aseguramiento previstas en el artículo 40 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y en los artículos 123 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, que facultan al Ministerio Público Federal o a los encargados de realizar diligencias de policía judicial a decretarlas, tienen como finalidad, entre otras, la satisfacción del interés público consistente en la eventual aplicación, si es el caso, de la pena de decomiso por el Juez penal.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, número 61, enero de mil novecientos noventa y tres, registro digital: 205588, página 60.

⁹³ Amparo en revisión 582/1991 (Pleno), amparo en revisión 633/2000 (Primera Sala) y amparo en revisión 218/2001 (Segunda Sala).



es acorde con las facultades de investigación y persecución de los delitos conforme al artículo 21 de la Constitución,⁹⁴ que se diferencia sustancialmente del decomiso en cuanto a su naturaleza jurídica, a los bienes en los que recae, a sus efectos, a los fines que persigue, a la autoridad que la impone y a la situación del poseedor o propietario del bien,⁹⁵ que es de naturaleza penal, aunque provenga de autoridad administrativa⁹⁶ y específicamente por lo que hace al aseguramiento de cuentas bancarias, que no vulnera el principio de seguridad jurídica porque sí se prevé un plazo para su duración en la ley.⁹⁷

353. También se señaló que los bienes objeto del aseguramiento quedan sujetos a un estado jurídico de indisponibilidad⁹⁸ y que la figura "se asemeja a una medida precautoria, en atención a que tiene por finalidad proteger los instrumentos y objetos con que se cuenta para la comprobación de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculpado, evitando que éste los oculte o destruya; impedir que el probable responsable se sustraiga de la acción de la justicia, así como garantizar la eventual reparación del daño o el cum-

⁹⁴ Amparo en revisión 396/1999.

⁹⁵ Contradicción de tesis 107/2008-PS.

⁹⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 110/2012 (10a.), de rubro y texto: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. PROCEDE A FAVOR DEL INDICIADO CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE RELACIONE CON LA MEDIDA PROVISIONAL DE ASEGURAMIENTO DE BIENES DICTADA EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA. La Ley de Amparo, en su artículo 76 Bis, fracción II, establece que las autoridades que conozcan de un asunto de 'materia penal', deberán obligatoriamente suplir la deficiencia de la queja aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del 'reo'. Ahora bien, cuando el indiciado reclama en amparo un acto dictado en la averiguación previa relacionado con la medida provisional de aseguramiento de bienes, procede la suplencia de la queja en términos del precepto legal referido al actualizarse los supuestos para su procedencia, relativos a la materia penal y al sujeto de protección. El primer requisito se satisface en tanto que el aseguramiento de bienes en la fase de investigación ministerial es un acto de naturaleza penal que afecta el derecho patrimonial del indiciado respecto del bien relacionado con la medida provisional. Y la segunda condicionante se actualiza si quien cuestiona la constitucionalidad de la medida cautelar es el referido indiciado, pues a juicio de esta Sala, el concepto de 'reo' debe entenderse en su connotación extensa al margen de que en la etapa procedimental por la que transite se le designe con diversas denominaciones, tales como indiciado, inculpado, imputado, procesado, sentenciado, etcétera. Así, en la interpretación amplia del precepto en cuestión opera la suplencia de la queja a favor del indiciado, cuando reclama en la acción constitucional de amparo un acto de esa naturaleza.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de dos mil doce, registro digital: 2002413, página 518.

⁹⁷ Amparo en revisión 496/2014.

⁹⁸ Amparo en revisión 582/91.



plimiento de la pena de decomiso que en su caso se dicte" y que " implica la realización de todas aquellas diligencias necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia y se le apliquen las consecuencias o sanciones fijadas en la ley, y dentro de dichas diligencias se encuentra la conservación de la prueba".⁹⁹

354. En cuanto al segundo requisito, es decir si la medida afecta derechos fundamentales, se considera que el aseguramiento de activos financieros sí vulnera de manera directa el derecho fundamental a la propiedad y, de manera indirecta según las circunstancias de cada caso, puede incidir en derechos como a la alimentación o a la salud o en la libertad de comercio o de trabajo.

355. Si el efecto del aseguramiento es la indisponibilidad jurídica del bien, es claro que durante el tiempo en que esté vigente la medida, el militar sujeto al procedimiento queda privado de la posibilidad de disponer de los recursos depositados en sus cuentas bancarias como mejor le convenga para el pleno desarrollo de sus objetivos o fines, la protección de sus derechos y patrimonio, el cumplimiento de sus obligaciones frente a terceros o la consecución de oportunidades económicas o de otra índole. Sostener lo contrario implicaría desco-

⁹⁹ Tesis aislada P. CXLV/2000, de rubro y texto: "INSTRUMENTOS, OBJETOS O PRODUCTOS DEL DELITO. EL ARTÍCULO 181 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE ESTABLECE SU ASEGURAMIENTO, NO VIOLA LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales que prevé el aseguramiento practicado por el Ministerio Público, de los instrumentos del delito, de las cosas que sean objeto o producto de él y de aquellos en que existan huellas del mismo, no transgrede el artículo 21 de la Constitución Federal. Ello es así, porque dicho aseguramiento se asemeja a una medida precautoria, en atención a que tiene por finalidad proteger los instrumentos y objetos con que se cuenta para la comprobación de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado, evitando que éste los oculte o destruya; impedir que el probable responsable se sustraiga de la acción de la justicia, así como garantizar la eventual reparación del daño o el cumplimiento de la pena de decomiso que en su caso se dicte, lo que evidentemente no contraviene lo dispuesto por el citado numeral de la Carta Magna, pues tal medida está comprendida dentro de la facultad de investigación y persecución de los delitos que dicho dispositivo otorga al Ministerio Público. Por tanto, la facultad conferida al aludido representante social implica la realización de todas aquellas diligencias necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia y se le apliquen las consecuencias o sanciones fijadas en la ley, y dentro de dichas diligencias se encuentra la conservación de la prueba a que hace referencia el artículo 181 del código adjetivo en mención.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de dos mil, registro digital: 191124, página 31.



nocer no sólo la importancia sino también la necesidad que las instituciones bancarias han cobrado en nuestras vidas diarias. La banca ya no representa tan solo un lugar seguro para guardar nuestro dinero. Se ha convertido en un verdadero e indispensable instrumento de administración financiera. Un gran número de los movimientos financieros y de dinero ya sólo pueden realizarse por esa vía. Incluso el Estado ha promovido y promueve políticas de inclusión financiera y bancarización y establece reglas sobre su uso obligatorio, al grado de prohibir en ciertos casos operaciones mediante el uso de efectivo, o a la imposición de límites en retiro de efectivo en cajeros automáticos, entre otras. Si todo el sistema jurídico, monetario y financiero está diseñado para que ciudadanos y empresas usen (a veces de manera obligatoria) las instituciones de crédito, es claro que por el significado mismo de la función que realizan para sus clientes, limitar o restringir el acceso a los recursos propios depositados en los bancos implica una seria afectación de derechos.¹⁰⁰

356. Este efecto se presenta con el aseguramiento de títulos de crédito o de otros bienes o derechos de naturaleza financiera, dado su carácter negociable e intercambiable y los grados de liquidez que pueden llegar a tener. Sería sumamente perjudicial que incluso por un solo día, el titular de dichos bienes o derechos no pueda ejercer actos de dominio sobre ellos.

¹⁰⁰ Similares consideraciones sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 208/2010 en la que concluyó que el embargo de cuentas decretado en el procedimiento administrativo de ejecución constituye un acto de imposible reparación que afecta derechos sustantivos. De dicho asunto derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 133/2010, de rubro y texto: "EMBARGO DE CUENTAS BANCARIAS DECRETADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. AUNQUE SE TRATE DE UN ACTO FUERA DE JUICIO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO. El citado precepto prevé que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, siendo actos de esa naturaleza los que causan una afectación en los derechos sustantivos de una persona. En ese tenor, el embargo de cuentas bancarias decretado en el procedimiento administrativo de ejecución constituye un acto de imposible reparación, porque imposibilita al particular afectado para disponer materialmente de sus recursos económicos, con lo que se le impide utilizarlos para realizar sus fines, pues esa indisponibilidad afecta su desarrollo económico, al provocar el incumplimiento de sus obligaciones, de ahí que sea un acto fuera de juicio que afecta de manera inmediata sus derechos sustantivos. Por tanto, en su contra procede el juicio de amparo indirecto, en términos de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de dos mil diez, registro digital: 163474, página 104.



357. En tal virtud, se concluye que para el aseguramiento de activos financieros a que se refiere el artículo 238 del Código Militar de Procedimientos Penales se requiere de la autorización previa de un Juez de Control.

358. En opinión de este Tribunal Pleno, no podría justificarse la ausencia de control judicial previo en estos casos por una cuestión de oportunidad o rapidez en su ejecución. Primero: no se trata de bienes que se encuentren o localicen en la escena del crimen o lugar de los hechos, ya que se hallan en la institución de crédito. Por tanto, no son bienes respecto de los cuales pueda existir peligro en su destrucción o respecto del cual deba haber un resguardo inmediato por cuestión probatoria y de cadena de custodia. Por ser fungible, difícilmente el dinero (materialmente entendido) depositado en un banco serviría de prueba en un juicio. Lo que constituiría prueba serían los movimientos y registros bancarios relacionados con el dinero, pero no el dinero en sí.

359. Segundo: si bien el dinero depositado sí puede constituir el instrumento, objeto o producto del delito y ser materia de decomiso con una eventual sentencia condenatoria, lo cierto es que para lograr su aseguramiento en la institución bancaria se requiere realizar previamente una concatenación de actos y técnicas de investigación que permitan identificar, al menos, la institución bancaria, el número de cuenta de que se trata, su titular y el monto a asegurar. Ello evidencia que la policía y el Ministerio Público normalmente no conocen de manera inmediata (es decir, desde el momento mismo del inicio de la investigación) y con certeza la cuenta que buscan asegurar dentro de una investigación, de manera que si debe transcurrir cierto tiempo (por más breve que sea) y realizarse diligencias para recabar los datos mínimos que logren el aseguramiento, no existe justificación alguna para que dicho aseguramiento no sea autorizado por un Juez, sobre todo al contar con los medios ágiles que la ley prevé para tal efecto y los plazos sumarios de respuesta a los que está sujeto el juzgador.

360. Tercero: las muy legítimas pretensiones de la autoridad de asegurar los recursos de una cuenta bancaria para evitar que se continúe la consumación de un delito o que el dinero se pierda o desaparezca, no son suficientes para que lo haga por sí y ante sí, sin la aprobación de un Juez imparcial e independiente. El principio de presunción de inocencia cobra clara aplicación en estos momentos y situaciones y es el Juez el que debe valorar, a través de los elemen-



tos aportados por el Ministerio Público, si existe una justificación y motivos suficientes para restringir dicho principio y a su vez limitar el derecho a la disposición del dinero (por ejemplo, bajo un estándar similar al de la orden de cateo). Como se dijo, precisamente para eso se crearon los Jueces de Control.

361. Cuarto: el dinero depositado en una cuenta bancaria es un bien lícito por principio. No se trata de otro tipo de bienes que están prohibidos en el comercio, como las drogas o estupefacientes, armas de uso restringido, especies de flora y fauna protegidas, entre otros, que por su propia naturaleza y condición jurídica no deben estar en posesión o propiedad de persona alguna, por lo que su aseguramiento no implica necesariamente, pero sujeto a la revisión de cada caso, la vulneración de derechos fundamentales. Al ser el dinero un bien lícito, opera también la presunción de inocencia y, por tanto, debe ser un Juez el que restrinja el uso y disponibilidad de un bien perfectamente lícito bajo el sistema jurídico.

362. Con base en los anteriores argumentos, la velocidad e inmediatez con que se ejecutan las operaciones financieras no puede servir de pretexto para afectar derechos fundamentales sin autorización judicial, máxime que no se vislumbra que su obtención implique una demora adicional significativa y poco razonable que obstaculice la investigación de los delitos y que existen mecanismos jurídicos y técnicos para acelerar, en la medida de lo posible, la decisión judicial sobre estos casos.

363. Además, resulta relevante señalar que el aseguramiento de activos financieros también se encuentra previsto en el Código Militar de Procedimientos Penales como una medida cautelar (artículo 153, fracción IV)¹⁰¹ y como una providencia precautoria (artículo 137, fracción II),¹⁰² destacando que en ambos

¹⁰¹ "Tipos de medidas cautelares.

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez de Control podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

"...

"IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero."

¹⁰² "Providencias precautorias para la restitución de derechos de la víctima.

"Para garantizar la reparación del daño, la víctima, el ofendido o el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de Control las siguientes providencias precautorias:



casos, establece expresamente que se requiere la autorización de un Juez para llevarlo a cabo. De ello se advierte que si en estos casos el legislador consideró indispensable que se cuente con control judicial (en una etapa del proceso que de suyo ya se desarrolla frente al Juez) entonces en los casos en que se trate de un aseguramiento de activos financieros como una técnica de investigación (en donde sólo participa el Ministerio Público y no hay aún siquiera indicios sobre la probable responsabilidad que sean sometidos a un Juez para la vinculación a proceso), también debe ser necesario.

364. De esta manera, con independencia de la finalidad de la medida, la etapa procesal en que se ubique o las características o particularidades que posea, lo verdaderamente relevante es si tiene el efecto de afectar derechos humanos en perjuicio del militar imputado en el proceso respectivo. Si dicho efecto se presenta, deberá existir control judicial, salvo en los casos de excepción.

365. En virtud de las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno determina que el aseguramiento de activos financieros requiere de control judicial previo y, al no preverlo **el artículo 238 del Código Militar de Procedimientos Penales, resulta inconstitucional** y procede declarar su invalidez, lo que hace innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

366. DÉCIMO PRIMERO.—**b) Aseguramiento de bienes por valor equivalente.** Como se precisó, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 245 del Código Militar de Procedimientos Penales al considerar, entre otros aspectos, que en el aseguramiento por valor equivalente debe existir inexorablemente un estricto control judicial.

367. Ahora bien, el artículo impugnado permite trabar embargo, asegurar y decomisar bienes propiedad del imputado, así como de los que se conduzca como dueño, cuyo valor equivalga al producto del delito, cuando éste o los instrumentos y objetos de éste hayan desaparecido o no se localicen por causa

"...

"II. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero."



atribuible al imputado. El texto señala que esta medida puede ser dictada por el Ministerio Público o, a solicitud de éste, por el órgano jurisdiccional.

368. Con independencia de que esta medida pudiera tener objetivos diversos, lo cierto es que, como lo resolvió este Pleno al resolver un artículo similar del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹⁰³ el llamado aseguramiento por valor equivalente ha sido incluso recomendado por organismos internacionales especializados de los que México forma Parte (Grupo de Acción Financiera Internacional)¹⁰⁴ y es una figura prevista en instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo),¹⁰⁵ la Convención de las Naciones Unidas

¹⁰³ Al fallarse la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014 en sesión del veintidós de marzo de dos mil dieciocho, antes citada, se resolvió por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, el subapartado denominado "EMBARGO PRECAUTORIO Y ASEGURAMIENTO DE BIENES POR VALOR EQUIVALENTE.", en que se declaró la invalidez del artículo 249, en la porción normativa "decretará o", del Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹⁰⁴ Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional: "Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del Terrorismo y de la proliferación.

"...

"Recomendación número 4. Decomiso y medidas provisionales.

"Los países deben adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, incluyendo medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes congelar o incautar y decomisar lo siguiente, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe: (a) bienes lavados, (b) producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en, delitos de lavado de activos o delitos determinantes, (c) bienes que son el producto de, o fueron utilizados en, o que se pretendía utilizar o asignar para ser utilizados en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, o (d) bienes de valor equivalente.

"Estas medidas deben incluir la autoridad para: (a) identificar, rastrear y evaluar bienes que están sujetos a decomiso; (b) ejecutar medidas provisionales, como congelamiento y embargo, para prevenir manejos, transferencias o disposición de dichos bienes; (c) adoptar medidas que impidan o anulen acciones que perjudiquen la capacidad del Estado para congelar o embargar o recuperar los bienes sujetos a decomiso; y, (d) tomar las medidas de investigación apropiadas.

"Los países deben considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos sean decomisados sin que se requiera de una condena penal (decomiso sin condena), o que exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales."

¹⁰⁵ **Artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.** "Decomiso e incautación.



contra la Corrupción¹⁰⁶ y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales,¹⁰⁷ que el Estado Mexicano ha adoptado.

369. Sin embargo, como se resolvió en el subapartado anterior, la Constitución Federal exige el control judicial previo para todas aquellas medidas que durante la investigación sean violatorias de derechos fundamentales. A partir de tal premisa, se concluye que también en este supuesto debe aplicar esa regla.

370. La norma autoriza el embargo precautorio y el aseguramiento, no de los instrumentos, objetos o productos del delito (pues se parte de la circunstancia de que éstos se perdieron o no se localizan), sino de bienes con valor equivalente o respecto de los cuales el imputado se conduzca como dueño. Como mencionó este Pleno al analizar el precedente antes referido, esta cualidad es fundamental

"1. Los Estados Parte adoptarán, en la medida en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso:

"a) Del producto de los delitos comprendidos en la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto;

"b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención.

"2. Los Estados Parte adoptarán las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se refiera el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso. ..."

¹⁰⁶ **Artículo 31 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.** "Embargo preventivo, incautación y decomiso.

"1. Cada Estado Parte adoptará, en el mayor grado en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso:

"a) Del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto;

"b) De los bienes, equipo y otros instrumentos utilizados o destinados a utilizarse en la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.

"2. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se haga referencia en el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso. ..."

¹⁰⁷ **Artículo 3 de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.** "Sanciones.

"1. ...

"2. ...

"3. Cada Parte deberá tomar las medidas necesarias para estipular que el cohecho y el producto de éste de un servidor público extranjero o los bienes cuyo valor corresponda al de ese producto estén sujetos a incautación y decomiso; o sean aplicables sanciones monetarias de efecto comparable."



en este análisis, dado que no hay duda de que los instrumentos, objetos y productos del delito son y deben ser susceptibles de aseguramiento con miras a un eventual decomiso o para satisfacer la reparación del daño; pero cuando éstos no se hallan, la norma autoriza que la autoridad vaya tras otros bienes que no tienen relación alguna con el hecho delictivo que se investiga, incluso permite aplicar el embargo o aseguramiento a terceros que pueden poseer los bienes o ser sus propietarios de buena fe. Una afectación de esta naturaleza y alcances, por más que se trate de un acto de molestia (provisional) y no de privación (definitivo), restringe los derechos de propiedad y de seguridad jurídica de las personas y, por tanto, debe someterse al escrutinio y decisión de un Juez imparcial que objetivamente determine sobre la procedencia de la medida a la luz de las circunstancias y hechos del caso.

371. En tal virtud, el Ministerio Público debe acudir al Juez de Control para solicitar las medidas a que se refiere el artículo 245 del Código Militar de Procedimientos Penales, para lo cual deberá acreditar los extremos que el propio precepto exige:

- Deberá justificar las circunstancias y hechos conforme a los cuales los instrumentos, objetos o productos del delito no se localizan o han desaparecido.
- Exponer las razones por las que estima que tal situación es atribuible al sujeto investigado o imputado.
- Expresar cuál de las medidas solicita y por qué, en el entendido de que el embargo precautorio es una figura que por su propia naturaleza jurídica sirve de garantía para el cumplimiento de cierta obligación y que, en tal sentido, sólo sería aplicable para garantizar la reparación del daño, sobre todo considerando que esta medida se utilizaría en la etapa de investigación donde aún no existe formal imputación y sin perjuicio de la aplicabilidad de las providencias precautorias a que se refiere el propio Código.
- Señalar los bienes que pretende asegurar y explicar la forma y términos en que concluye que el valor de éstos es equivalente al del producto del delito que no se localiza o que ha desaparecido.



- En su caso, explicar los motivos y datos por los cuales considera que deben asegurarse o embargarse bienes que no son propiedad del investigado, bajo el entendido de que se conduce como su dueño, y aportar la justificación de esta última circunstancia.

372. El Juez deberá analizar cada uno de estos extremos y, tomando en cuenta el principio de presunción de inocencia (que cobra aplicabilidad en este tipo de situaciones)¹⁰⁸ resolverá si autoriza o no la medida solicitada.

¹⁰⁸ Se estima que sí cobra aplicabilidad el principio al encontrarnos en una decisión que debe adoptarse en el marco o dentro de un proceso penal, a diferencia de lo que ocurre en un proceso de extinción de dominio. Ver tesis jurisprudencial 1a./J. 23/2015 (10a.), de rubro y texto: "EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO. El artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al principio de presunción de inocencia, que se define como el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad y que, por su naturaleza, es propio del derecho sancionador. En efecto, el citado principio reposa en la necesidad de garantizarle al imputado que no será condenado sin que existan pruebas suficientes que destruyan su estatus de inocente; su finalidad es brindarle seguridad jurídica de que si no se demuestra su culpabilidad, no debe dictársele una sentencia condenatoria. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Primera Sala, ya se ha pronunciado en el sentido de que el principio de presunción de inocencia tiene por objeto evitar que se sancione penalmente al probable responsable antes de que se demuestre su culpabilidad en sentencia definitiva y ha establecido que el citado principio pertenece al ámbito del derecho penal, porque está vinculado con la 'responsabilidad penal' del inculcado en la comisión del delito. La Sala ha hecho extensiva la aplicación del mencionado principio al derecho administrativo sancionador sólo en cierta medida, pues ha determinado que 'su traslado al ámbito administrativo sancionador debe realizarse con las modulaciones que sean necesarias para hacer compatible este derecho con el contexto institucional al que se pretende aplicar', en tanto que existen importantes diferencias entre un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador. Ha sostenido además, que el principio de presunción de inocencia es inherente al derecho penal, porque está encaminado a evitar que se sancione al probable responsable en su persona hasta tanto se acredite plenamente su culpabilidad. Situación que también puede presentarse en el procedimiento administrativo sancionador, en cuanto a que también se pueden imponer sanciones –por ejemplo destitución e inhabilitación del servidor público–. Sin embargo, dicho principio no es aplicable al procedimiento de extinción de dominio, por la sencilla razón de que, en el tema de la responsabilidad penal del sujeto activo, es autónomo de la materia penal, cuenta habida que en aquél no se formula imputación al demandado por la comisión de un delito. Esto es, si bien la acción de extinción de dominio tiene su origen en la comisión de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, también lo es que su objeto –como se ha repetido con insistencia–, no es sancionar penalmente al responsable en la comisión de dichos antisociales, sino resolver sobre la vinculación existente entre un determinado bien relacionado con actividades de un tipo especial de crimen, con un hecho ilícito de las características anteriores, en todo caso, sin prejuzgar sobre la culpabilidad del autor o partícipe del mismo. No obstante lo anterior, el hecho de



373. Es importante mencionar que los tratados internacionales y recomendaciones que sobre esta materia y figuras ha celebrado México, en forma alguna impiden que medidas como las que nos ocupan sean autorizadas por un Juez, pues su texto y espíritu es claro al señalar que cada Estado deberá adoptar los mecanismos para que, conforme a su propio marco jurídico, la autoridad que sea competente (sin prejuzgar si es una administrativa o judicial) dicte el aseguramiento o embargo. Como se señaló, en nuestro sistema jurídico es el Juez la autoridad competente para ordenar estas medidas. Desde luego, tanto el imputado o investigado, como cualquier persona que se sienta afectada por la determinación judicial, podrá acudir a través de los mecanismos procesales correspondientes ante el Juez de Control o el superior, para que se revise, reconsidere o revoque la medida.

374. Bajo esta perspectiva, y en virtud de que el texto del artículo 245 impugnado señala que: "... *el Ministerio Público decretará o solicitará al Órgano jurisdiccional militar correspondiente el embargo precautorio, el aseguramiento y, en su caso, el decomiso de bienes propiedad del o de los imputados*", abriendo la posibilidad de que el fiscal actúe autónomamente sin necesidad de intervención judicial, procede declarar la invalidez de la porción normativa "*decretará o*", con el fin de que quede claro que las medidas referidas en este precepto deben contar invariablemente con la anuencia de un Juez de Control.

que el principio de presunción de inocencia no se considere extensivo al juicio de extinción de dominio –al no tener por objeto juzgar penalmente a los responsables de la comisión de los delitos–, no significa soslayar el respeto a la dignidad humana del demandado y el trato procesal imparcial, traducido en la satisfacción de su garantía de defensa adecuada en relación con su patrimonio, ni puede traducirse en posicionar de facto al posible afectado en una condición tal que sea él a quien corresponda demostrar la improcedencia de la acción, pues para tal efecto se parte de la presunción de buena fe a partir de la cual se activa la dinámica del *onus probandi* y se distribuye la carga probatoria que corresponde a cada una de las partes. En consecuencia, en su carácter de órgano protector del orden constitucional, este Alto Tribunal estima que si al juicio de extinción de dominio no le son aplicables los principios del derecho penal por considerarse de naturaleza distinta, no por ello está exento de que se respeten las garantías mínimas previas al acto de privación de su propiedad, como podrían ser las garantías de los procedimientos civiles, incluyendo a la presunción de buena fe, que es un principio general del derecho que está implícito en la Constitución Federal, a fin de no dejar en estado de indefensión al posible afectado, ya que sólo teniendo la oportunidad de desvirtuar los hechos concretos que se le imputen, podrá demostrar su buena fe.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de dos mil quince, registro digital: 2008874, página 331.



375. Por los motivos señalados, se declara la **invalidez del artículo 245 del Código Militar de Procedimientos Penales**, exclusivamente en la porción normativa "*decretará o*".

376. DÉCIMO PRIMERO.—**c) Resguardo domiciliario como medida cautelar.** Ya se mencionó que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la constitucionalidad del artículo 153, fracción XI, del Código Militar de Procedimientos Penales que establece que a solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez podrá imponer al imputado el resguardo en su propio domicilio como medida cautelar, atendiendo a que dicha medida resulta contraria a los artículos 11, 14, 16, 18, 19 y 21 constitucionales y a los diversos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 3, 9 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

377. Para resolver este planteamiento, se toma en cuenta, en primer lugar, que este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 60/2016, determinó que el resguardo domiciliario previsto en el nuevo sistema de justicia penal para adolescentes es constitucional, a pesar de que no se encuentre expresamente previsto en nuestro Texto Fundamental.

378. En dicho precedente, cuyo criterio fue reiterado al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, se dijo que como parte de la reforma constitucional en materia de justicia penal de dos mil ocho, que ya se precisó que resulta aplicable también al ámbito de la justicia castrense, se reconocieron y establecieron constitucionalmente los derechos de las víctimas u ofendidos, entre ellos, la posibilidad de solicitar medidas cautelares y providencias necesarias para su protección.¹⁰⁹ Asimismo y como ya se analizó en el subapartado a) (aseguramiento de activos financieros) de esta senten-

¹⁰⁹ **Artículo 20 de la Constitución Federal.** "El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"...

"VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos; y, ..."



cia, se introdujeron Jueces de Control para que resuelvan de manera inmediata sobre tales medidas, a fin de garantizar los derechos de quienes participan en dicho proceso.

379. Aunado a ello y de manera específica sobre las medidas cautelares, se señaló que: (I) constituyen auténticos actos de molestia y que procederán únicamente cuando exista necesidad de cautela o protección a las víctimas; y (II) la prisión preventiva o internamiento preventivo –tratándose del sistema de justicia penal para adolescentes– constituye la medida cautelar "extrema", por lo que previo a que se solicite deberá agotarse cualquier otra que sea menos lesiva de los derechos del inculcado, pero siempre que resulte idónea y suficiente para alcanzar su finalidad. Es decir, que al aplicarse cierta medida cautelar se deberá justificar su necesidad y considerar la que sea la menos gravosa.

380. Bajo esta perspectiva, en esa ocasión se afirmó que el resguardo domiciliario debe entenderse como una medida alternativa y menos gravosa que el internamiento preventivo o la prisión preventiva –que sí están expresamente referidas por nuestro Texto Constitucional–. Si bien se restringe temporalmente la libertad del inculcado, no se le sustrae por completo de la sociedad, en virtud de que se le permite mantenerse en su domicilio y en la cercanía de su entorno familiar.

381. A pesar de que el resguardo domiciliario constituye un acto de molestia, lo cierto es que la restricción que conlleva no es absoluta, como sí sucede cuando se ordena la medida más extrema. Por ello, la figura debe analizarse desde el punto de vista de que beneficia al inculcado, dado que cuenta con una alternativa menos intrusiva a su esfera de derechos y libertades.

382. Por tales razones, en dicho precedente se determinó que el resguardo domiciliario previsto en el artículo 119, fracción XI, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes¹¹⁰ es constitucional, toda vez

¹¹⁰ **Artículo 119 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes**

"Medidas cautelares personales

"Sólo a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en esta Ley, el Órgano Jurisdiccional podrá imponer a la persona adolescente, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares:



que conforme a dicha ley tales medidas se sujetan a: (I) el control de la autoridad judicial; y, (II) los criterios de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad, previstos en los artículos 18 y 19 constitucionales (hasta aquí la referencia al precedente).

383. En el caso, se reafirma el criterio referido y se sostiene que el hecho de que una ley –el Código Militar de Procedimientos Penales– prevea al resguardo como una medida cautelar no es, por sí, inconstitucional, a pesar de que no se encuentre expresamente previsto en la Constitución Federal; lo anterior, toda vez que para el caso de las medidas cautelares, el artículo 19 de la Constitución Federal establece que *"el Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes"*, de lo que se desprende que fue el propio Constituyente Permanente quien facultó al legislador para que éste estableciera medidas que fueren distintas y menos intensas en cuanto a la libertad personal que la prisión preventiva, a efecto de que esta última sólo se aplique cuando no exista ninguna otra que sea suficiente para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.¹¹¹

"...

"XI. El resguardo en su domicilio con las modalidades que el Órgano Jurisdiccional disponga, y ..."

¹¹¹ **Artículo 19 de la Constitución Federal.** "Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"La ley determinará los casos en los cuales el Juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre



384. Por tal razón, lo procedente es analizar las condiciones que el legislador plasmó para el ejercicio de tal medida y así estar en aptitud de determinar si la norma impugnada contradice o no los principios previstos en nuestro Texto Constitucional.

385. Si bien es cierto que dicho código no regula de manera específica o con alguna particularidad cómo debe dictarse el resguardo domiciliario, también lo es que contiene un capítulo que regula genéricamente las formalidades que deben seguirse para el dictado de cualquier medida cautelar. Al efecto, el artículo 152 del Código Militar de Procedimientos Penales establece que: procederán a petición del Ministerio Público, la víctima u ofendido, o su asesor jurídico, una vez que haya sido formulada la imputación o cuando el imputado haya sido vinculado a proceso. También, el artículo 151 dispone que en cualquier caso las medidas cautelares sólo podrán ser impuestas mediante resolución judicial que garantice que sean por el tiempo indispensable para: (I) asegurar la presencia del imputado en el procedimiento; (II) garantizar la seguridad de la víctima, ofendido o testigo; o, (III) evitar la obstaculización del procedimiento.

386. Por su parte, el artículo 153 del código dispone un catálogo cerrado o limitado de las medidas que el Juez de Control podrá imponer –entre las que se encuentra el resguardo domiciliario en su fracción XI–, permitiendo que se dicten una o más.

internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

"Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

"Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro Juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal. "Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades."



387. Adicionalmente, el Código Militar de Procedimientos Penales establece que el Juez Militar de Control, al dictar una medida cautelar, deberá actuar basándose en el principio de proporcionalidad y atender a las circunstancias del caso en concreto. Para cumplir con tal principio, deberá: (I) guiarse conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución Federal¹¹² (criterio de mínima intervención); (II) evaluar el dictamen de riesgo realizado por el personal especializado de la materia; y, (III) justificar por qué la medida impuesta es la menos lesiva para el imputado,¹¹³ atendiendo así, además, al principio de subsidiaridad. Es decir, conforme a las previsiones del código, el juzgador no deberá ordenar una medida cautelar sin atender a los principios de proporcionalidad, mínima intervención y subsidiariedad. Tales condiciones deberán plasmarse en la resolución que determine la procedencia de la medida, así como explicar cómo será aplicada y cuánto tiempo estará vigente.¹¹⁴

388. Las determinaciones del Juez Militar de Control en modo alguno son inobjetables o inmutables, puesto que el propio ordenamiento prevé, por un lado, que podrán ser impugnadas por cualquiera de las partes que estuviese inconforme con su sentido en una apelación.¹¹⁵ Por otro lado, también se dispone que en caso de que las condiciones que inicialmente justificaron la medida hayan

¹¹² **Artículo 19 de la Constitución Federal.**

¹¹³ **Artículo 154 del Código Militar de Procedimientos Penales.** "Proporcionalidad

"El Juez de Control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este Código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución.

"Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable.

"En la resolución respectiva, el Juez de Control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado."

¹¹⁴ **Artículo 156 del Código Militar de Procedimientos Penales.** "Contenido de la resolución

"La resolución que establezca una medida cautelar deberá contener al menos lo siguiente:

"I. La imposición de la medida cautelar y la justificación que motivó el establecimiento de la misma;

"II. Los lineamientos para la aplicación de la medida;

"III. La vigencia de la medida."

¹¹⁵ **Artículo 157 del Código Militar de Procedimientos Penales.** "Impugnación de las decisiones judiciales

"Todas las decisiones judiciales relativas a las medidas cautelares reguladas por este Código son apelables."



cambiado de manera objetiva, las partes podrán solicitar al órgano jurisdiccional su revocación, sustitución o modificación. Para ello, el Juez citará a las partes a una audiencia en la que nuevamente se debatirá la idoneidad de la medida previamente adoptada y, en última instancia, se resolverá si debe o no mantenerse.¹¹⁶

389. Lo que hasta aquí se ha expuesto evidencia que son **infundados** los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ya que, en primer lugar, quien resuelve sobre la procedencia de una medida cautelar es una autoridad materialmente jurisdiccional –el Juez Militar de Control–, en el entendido de que, como se explicó, los Jueces militares son las autoridades en materia de justicia militar, y su función en los procesos relacionados con la disciplina militar es materialmente jurisdiccional, con todas las facultades que les atribuyen las leyes castrenses aplicables, las cuales sin duda rigen sobre los miembros de las Fuerzas Armadas; y en segundo lugar, su dictado: (I) procederá cuando previamente se haya determinado que existan elementos para vincular a cierta persona a un proceso penal; (II) deberá garantizar tanto los principios rectores del sistema penal acusatorio como los previstos en el artículo 19 constitucional –mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad–; (III) se resolverá en una audiencia y en presencia de las partes, garantizando así el derecho de contradicción; (IV) podrá incluir una o varias medidas, según las condiciones del caso y los elementos presentados por las partes; (V) deberá justificar que la medida adoptada es la menos intrusiva para los derechos del vinculado; y, (VI) podrá ser apelada o modificada posteriormente, siempre que varíen las condiciones que la sustentaron.

390. Debe destacarse que el propio Código Militar de Procedimientos Penales dispone que el Juez Militar de Control únicamente podrá determinar el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes.

¹¹⁶ **Artículo 158 del Código Militar de Procedimientos Penales.** "Revisión de la medida
"Cuando hayan variado de manera objetiva las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, las partes podrán solicitar al Órgano jurisdiccional militar, la revocación, sustitución o modificación de la misma, para lo cual el Órgano jurisdiccional militar citará a todos los intervinientes a una audiencia con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso, de mantenerla y resolver en consecuencia."



En efecto, el primer párrafo del artículo 164¹¹⁷ no sólo debe interpretarse en el sentido de que el resguardo domiciliario únicamente puede utilizarse cuando el Ministerio Público lo solicite y el órgano jurisdiccional justifique que las condiciones del caso lo requieren necesariamente, al estimar que ninguna otra (menor) permitirá garantizar los objetivos pretendidos, sino también conforme a la interpretación que en el precedente y en los párrafos anteriores se han especificado: el resguardo domiciliario es una medida *alternativa* y menos restrictiva que la prisión preventiva.

391. Esto implica que en los casos en que verdaderamente se considere que es necesario e indispensable restringir la libertad personal y de tránsito de una persona durante el proceso penal militar, el Juez Militar de Control deberá preferir el resguardo domiciliario. De esta manera, la prisión preventiva termina siendo una genuina medida de última *ratio* que –se insiste, fuera de los casos previstos en el Texto Constitucional– procederá excepcionalmente y sólo cuando se evidencie que el resguardo domiciliario es insuficiente para asegurar: (I) la presencia del militar imputado en el procedimiento; (II) la integridad o seguridad de la víctima, ofendido o testigo; o, (III) que no se obstaculice el procedimiento. En otras palabras, el resguardo domiciliario no sólo debe considerarse como una de las medidas cautelares expresamente previstas dentro del "catálogo" del Código Militar de Procedimientos Penales, sino como una que asegura a las personas permanecer en su entorno familiar.

392. Ahora bien, a pesar de que las medidas cautelares no son actos privativos, sino de molestia respecto de los cuales no rige el artículo 14 de la Constitución Federal, lo cierto es que derivado de que el nuevo sistema de justicia penal es de corte garantista y sus principios constitucionales buscan siempre una mayor protección a los derechos humanos, conforme a la normatividad aplicable hay una serie de formalidades procesales que deben cumplirse

¹¹⁷ **Artículo 164 del Código Militar de Procedimientos Penales.** "Causas de procedencia
"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de Control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código. ..."



con el fin de que las medidas cautelares sean impuestas o decretadas por un Juez militar, garantizando el mayor respeto a los derechos humanos del imputado, de manera que no es posible afirmar que la medida no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento.

393. Finalmente, se considera que si bien es cierto que el Texto Constitucional únicamente prevé a la prisión preventiva como una medida precautoria restrictiva de la libertad, también lo es que señala que su autorización dependerá de que otras medidas no sean suficientes para garantizar la comparecencia del inculpado en el juicio. Así, en congruencia con lo sostenido en este apartado, debe entenderse que el Constituyente únicamente incorporó de manera expresa a la medida precautoria más restrictiva, mientras que el Código Militar de Procedimientos Penales adicionó el resguardo domiciliario que, aunque también restringe la libertad personal, resulta menos intrusiva.

394. Por otro lado, aunque es cierto que las figuras de arraigo y resguardo domiciliario pudieran considerarse materialmente similares –en tanto implican restricciones a la libertad de tránsito de las personas– no pueden equipararse o confundirse, dado que su validez desde el punto de vista constitucional está sujeta a elementos diferenciados.

395. El arraigo fue introducido a nivel constitucional con la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho. Se trata de la única limitación a la libertad personal del imputado que constitucionalmente se autoriza durante la etapa de investigación y exclusivamente cuando verse sobre delitos relacionados con delincuencia organizada.¹¹⁸ Por su parte, el resguardo domiciliario (al igual que la prisión preventiva) es una de las medidas cautelares que el Ministerio Público puede solicitar, pero siempre que un Juez ya se haya pronunciado, cuando menos,

¹¹⁸ El párrafo octavo del artículo 16 constitucional establece: "La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días."



en torno a la existencia de datos que establezcan que se ha cometido un delito y exista probabilidad de que el imputado haya cometido o participado en su comisión.

396. Bajo esta lógica, la distinción en el momento o situación en la cual se dicta el arraigo y el resguardo domiciliario, así como sus objetivos, es fundamental. No es una mera cuestión nominal o formal, sino que está estrictamente relacionada con un cambio en la posición de la persona frente al proceso. Mientras que para dictar una medida cautelar como el resguardo domiciliario es necesario que ya se hayan valorado datos de prueba aportados por el Ministerio Público que a juicio de un Juez acrediten la existencia del hecho criminal y la probable comisión o participación del imputado, el arraigo se solicita precisamente porque el fiscal no cuenta aún con dichos elementos y desea apenas terminar de recabarlos. Es decir, para el momento en que se dicta una medida cautelar, la investigación ya arrojó elementos suficientes que generan convicción en el Juez para conducir al imputado al proceso, mientras que, en el arraigo, la investigación se encuentra inconclusa y aún no existe la referida convicción judicial.¹¹⁹

397. Además, el arraigo se solicita y autoriza sin la participación o intervención del imputado, mientras que la medida cautelar, por su propia naturaleza y el momento procesal en que se determina, se debate, delibera y resuelve en presencia de todas las partes, dando debida oportunidad al imputado de defenderse y alegar en contra. Nuevamente, la lógica y momento en que operan ambas medidas es distinto y, por lo mismo, no pueden equipararse más allá de su resultado material, pues como se vio, el efecto jurídico y el origen que tienen es diverso.

398. En virtud de lo anterior, se concluye que la regulación prevista en el artículo **153, fracción XI, del Código Militar de Procedimientos Penales resulta constitucional.**

¹¹⁹ Por esos motivos, entre otros, el Constituyente Permanente optó por elevar a rango constitucional el arraigo para que la restricción de derechos humanos que provoca tuviera sustento en la propia Carta Magna.



399. DÉCIMO PRIMERO.—**d) Duración de las medidas cautelares.** Como se adelantó, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que es inconstitucional la porción normativa "*por el tiempo indispensable*" prevista en el primer párrafo del artículo 151 del Código Militar de Procedimientos Penales. Sin embargo, contrario a lo que sostiene la Comisión, las medidas cautelares no se imponen como regla general, sino que se tratan de instrumentos procesales de carácter excepcional!. La sección I del capítulo IV del Código Militar de Procedimientos Penales establece la regulación conforme a la que el Juez de Control podrá imponer medidas cautelares, sin que ninguno de los preceptos que lo integran expresamente señale que su otorgamiento se realice de forma automática, necesaria u obligatoria (salvo para la prisión preventiva, que en términos de los artículos 19, párrafo segundo, constitucional¹²⁰ y 164¹²¹ del Có-

¹²⁰ **Artículo 19 de la Constitución Federal**

"...

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud."

¹²¹ "Artículo 164. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de Control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima u ofendido, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

"Lo anterior en términos de lo previsto en el artículo 57 del Código de Justicia Militar.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de Control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley, que atenten contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad o contra la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.



digo Militar, debe imponerse oficiosamente por el Juez en los casos ahí señalados). De hecho, de la lectura de ese capítulo se advierte lo contrario:

400. Al respecto, se señala que el Juez de Control "**podrá**" imponerlas cuando se le soliciten y haya sido formulada la imputación o dictado el auto de

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"Se consideran delitos contra la disciplina militar que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código de Justicia Militar de la manera siguiente:

"I. Traición a la patria previsto en los artículos 203 y 204.

"II. Conspiración para cometer traición a la patria prevista en el artículo 205.

"III. Espionaje previsto en el artículo 206.

"IV. Delitos contra el derecho de gentes previsto en los artículos 208, 209, 210, 213 y 215.

"V. Violación de neutralidad o de inmunidad diplomática previsto en el artículo 216.

"VI. Rebelión previsto en los artículos 218, 219, 220, primer párrafo, y 221.

"VII. Sedición previsto en el artículo 224 y 225, fracción I.

"VIII. Falsificación en su modalidad de alteración, cambio, destrucción o modificación de los diarios de bitácora, navegación, o desviación del compás o cronómetros o libros de cargo, estudios científicos o relativos a una navegación previsto en el artículo 237, último supuesto.

"IX. Destrucción de lo perteneciente al Ejército previsto en los artículos 250, 251, 252, 253 y 254.

"X. Traición a las Fuerzas Armadas Mexicanas previsto en los artículos 275 bis y 275 ter.

"XI. Falsa alarma frente al enemigo previsto en el artículo 282, fracción III.

"XII. Insubordinación con vías de hecho, causando la muerte del Superior, previsto en los artículos 283 y 285, fracción X.

"XIII. Abuso de autoridad con vías de hecho, causando la muerte del inferior de conformidad con los artículos 293 y 299, fracciones VI y VII.

"XIV. Desobediencia previsto en los artículos 303, fracciones II y III, 304, fracciones III y IV, último supuesto de ambas.

"XV. Asonada previsto en el artículo 305, fracciones I y II, 306, 307, primer párrafo.

"XVI. Abandono de Puesto previsto en los artículos 312, 313, fracción I, segunda parte, fracciones I, II y III en relación al segundo párrafo de esta última fracción.

"XVII. Abandono de Mando previsto en los artículos 315, últimos dos supuestos, 316, primer supuesto, 317, 318, fracciones IV a la VI, 319, fracciones I, II y III, 320, dos últimos supuestos y 321.

"XVIII. Extralimitación del mando o comisión previsto en el artículo 323, fracciones II y III.

"XIX. Infracción de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en el Ejército en Campaña previsto en el artículo 338, fracción II.

"XX. Infracción de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en el Ejército en su modalidad de deliberar en grupo frente al enemigo previsto en el artículo 339, fracciones II y III.

"XXI. Infracción de deberes especiales de marinos previsto en los artículos 362, 363, 364 excepto fracción I, primera parte, 365, fracciones I y II, 366, fracción I, 367 y 372, fracciones I y II.

"XXII. Infracción de deberes especiales de aviador previsto en los artículos 376, 378, fracción I y 379, fracción I.

"XXIII. Contra el Honor Militar previsto en los artículos 397, 398, último supuesto del primer párrafo y último párrafo, 400 y 401.



vinculación a proceso (artículo 152¹²² del Código Militar de Procedimientos Penales).

401. Asimismo, se advierte que tal solicitud no procede "en automático", sino cuando se persigan fines específicos (tal y como lo establece el propio artículo impugnado), que deberán plasmarse y justificarse en la resolución que el Juez de Control dicte. Inclusive, se establece expresamente que el juzgador no está autorizado a aplicar una medida cautelar sin tomar en cuenta su objeto o finalidad (artículo 155, último párrafo,¹²³ del referido código).

402. Así, resulta claro que las medidas cautelares son excepcionales, pues cuando no se justifique que son necesarias para: (I) asegurar la presencia

"En tratándose de delitos del orden federal, serán considerados como graves los así señalados en los ordenamientos respectivos.

"El Juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Fiscalía General de Justicia Militar o el funcionario que en él delegue esa facultad."

¹²² "Artículo 152. Procedencia de medidas cautelares

"El Juez de Control podrá imponer medidas cautelares a petición del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, en los casos previstos por este Código, cuando ocurran las circunstancias siguientes:

"I. Formulada la imputación, el propio imputado se acoja al término constitucional, ya sea éste de una duración de setenta y dos horas o de ciento cuarenta y cuatro, según sea el caso;

"II. Se haya vinculado a proceso al imputado;

"III. En caso de que el Ministerio Público o la víctima u ofendido solicite una medida cautelar durante el plazo constitucional, dicha cuestión deberá resolverse inmediatamente después de formular la imputación. Para tal efecto, las partes podrán ofrecer aquellos medios de prueba pertinentes para analizar la procedencia de la medida solicitada, siempre y cuando la misma sea susceptible de ser desahogada en las siguientes veinticuatro horas."

¹²³ "Artículo 155. Imposición de medidas cautelares

"Las solicitudes de medidas cautelares serán resueltas por el Juez de Control, en audiencia y con presencia de las partes.

"El Juez de Control podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este Código, o combinar varias de ellas según resulte adecuado al caso, o imponer una diversa a la solicitada siempre que no sea más grave. Sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva, la cual no podrá combinarse con otras medidas cautelares previstas en este Código, salvo el embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero.

"En ningún caso el Juez de Control está autorizado a aplicar medidas cautelares sin tomar en cuenta el objeto o la finalidad de las mismas ni a aplicar medidas más graves que las previstas en el presente Código."



del imputado en el procedimiento; (II) garantizar la seguridad de la víctima o del testigo; o, (III) evitar la obstaculización del procedimiento, será **innecesaria** su imposición.

403. Por otro lado, también es incorrecto el argumento en el sentido de que en el dictado de las medidas cautelares se permita la subjetividad o discrecionalidad absoluta del Juez de Control, de tal manera que el imputado se encuentre en incertidumbre durante el proceso. Si bien es cierto que el precepto impugnado no establece un catálogo de criterios temporales (sean máximos o de referencia) para su imposición, ello no implica que se permita la arbitrariedad del órgano jurisdiccional.

404. La ausencia de ese tipo de criterios no implica que no existan parámetros en lo absoluto que orienten la decisión del Juez de Control, toda vez que las determinaciones del juzgador siempre deberán observar los principios de proporcionalidad, idoneidad y mínima intervención; mismos que, ya se dijo, deberá justificar y plasmar en su resolución, en atención a las condiciones particulares de cada caso (artículos 154¹²⁴ y 155, segundo párrafo). Es decir, la legislación sí prevé parámetros materiales que orientan la decisión del juzgador para otorgar una medida cautelar. Su actualización deberá plasmarse en la resolución que la imponga y están sujetos a mecanismos de impugnación, seguimiento ulterior (artículos 156, fracción I, y 157)¹²⁵ y, además, de revisión en caso de que

¹²⁴ "Artículo 154. Proporcionalidad

"El Juez de Control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este Código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución.

"Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable.

"En la resolución respectiva, el Juez de Control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado."

¹²⁵ "Artículo 156. Contenido de la resolución

"La resolución que establezca una medida cautelar deberá contener al menos lo siguiente:

"I. La imposición de la medida cautelar y la justificación que motivó el establecimiento de la misma;

"II. Los lineamientos para la aplicación de la medida;

"III. La vigencia de la medida."

"Artículo 157. Impugnación de las decisiones judiciales



las condiciones en que fueron dictadas hayan variado objetivamente (artículo 158).¹²⁶

405. En estrecha relación con lo antes referido, la estructura flexible o casuística para la imposición de medidas cautelares es congruente con la lógica y principios introducidos con la judicialización del nuevo sistema penal de corte oral, aplicable también en materia de justicia militar. En efecto, la participación del Juez de Control castrense es fundamental no sólo para valorar los datos que el Ministerio Público militar le aporte para vincular o no a una persona a un proceso, sino también para, con base en los referidos datos, definir si es indispensable otorgar o no una medida cautelar y por cuánto tiempo, en atención a los fines que puntualmente se persigan.

406. Finalmente, debe decirse que el hecho de que no se establezca un plazo máximo para la duración de una medida cautelar no permite concluir que su duración sea eterna o incierta al grado de generar incertidumbre en el imputado. Por el contrario, su imposición debe entenderse como un mecanismo accesorio y necesariamente vinculado a un procedimiento penal en concreto, pero de ninguna manera como una pena o determinación que se imponga de manera definitiva.¹²⁷ En otras palabras, si se parte de que las medidas cautelares no

"Todas las decisiones judiciales relativas a las medidas cautelares reguladas por este Código son apelables."

¹²⁶ "Artículo 158. Revisión de la medida

"Cuando hayan variado de manera objetiva las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, las partes podrán solicitar al Órgano jurisdiccional militar, la revocación, sustitución o modificación de la misma, para lo cual el Órgano jurisdiccional militar citará a todos los intervinientes a una audiencia con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso, de mantenerla y resolver en consecuencia."

¹²⁷ En relación con el tratamiento de las medidas cautelares como determinaciones provisionales o accesorias a un proceso, véase la jurisprudencia P./J. 21/98, de este Tribunal Pleno de rubro y texto: "MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos



constituyen un fin en sí mismo, sino que necesariamente se relacionan con la vinculación de una persona a proceso, las medidas no pueden durar más allá del límite temporal que tiene un Juez para dictar sentencia.

407. En virtud de lo anterior, se concluye que la regulación prevista en el artículo **151, primer párrafo, del Código Militar de Procedimientos Penales** resulta **constitucional**.

408. DÉCIMO SEGUNDO.—**Análisis del artículo 262 del Código Militar de Procedimientos Penales.** En relación con ese precepto, la accionante plantea la falta de fundamentación y motivación de la autorización judicial para llevar a cabo el registro forzoso a elementos militares. Y de tal forma, que no existe un razonamiento riguroso de la proporcionalidad de la medida debidamente fundada y motivada por autoridad competente. Razones por las que, afirma, no cumplen con los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

409. El artículo impugnado dispone:

"Artículo 262. Actos de molestia

"Todo acto de molestia deberá llevarse a cabo con respeto a la dignidad de la persona en cuestión. Antes de que el procedimiento se lleve a cabo, la autoridad deberá informarle sobre los derechos que le asisten y solicitar su cooperación. Se realizará un registro forzoso sólo si el militar no está dispuesto a cooperar o se resiste, realizándolo por personal del mismo sexo."

breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y ocho, página 18, con número de registro digital: 196727.



410. El precepto impugnado se impugna específicamente en relación con la figura del registro forzoso del militar que, al respecto, si bien a primera vista este tipo de medidas pudieran encuadrar en la categoría de actos de molestia (conforme a la jurisprudencia P./J. 40/96),¹²⁸ en virtud de que no constituyen una privación definitiva del derecho a la libertad o integridad personal, sino su menoscabo temporal, lo cierto es que existen afectaciones momentáneas a la libertad que no se ubican dentro de dichas categorías conceptuales y que deben cumplir con otros parámetros para validar su constitucionalidad,¹²⁹ atendiendo a las facultades del agente estatal de que se trate, las circunstancias en que debe o puede ejercerlas y los fines y objetivos que con ellas persigue en el contexto constitucional, cumpliendo al efecto con el principio de legalidad atendiendo a sus características particulares.

¹²⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 40/96, de rubro y texto: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia, que pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, registro digital: 200080, página 5.

¹²⁹ Amparo directo en revisión 1596/2014.



411. Al efecto, como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, referida previamente, este Tribunal Pleno es de la convicción que el derecho a la libertad personal sólo puede ser limitado bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en armonía con la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en la materia,¹³⁰ de forma que se salvaguarde su reconocimiento y protección de la manera más amplia, precisamente, bajo el principio pro persona. Asimismo, este derecho, al expresarse en distintas facetas, como puede ser la penal, converge con diversos principios fundamentales como es la legalidad y la seguridad jurídica conforme a los artículos 14, segundo párrafo,¹³¹ y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, así como con otros derechos humanos, dada su íntima interrelación e interdependencia, tales como el derecho de propiedad o el derecho a la libre circulación previsto en el artículo 11 constitucional,¹³² que si bien se refiere en términos generales a la posibilidad de entrar y trasladarse en el interior del territorio nacional, una afectación o privación a la libertad personal en su expresión de libertad de movimiento podría incidir indirectamente en el goce de tal libre circulación.

412. Dado el carácter relevante del derecho a la libertad personal, los casos en que ésta puede ser limitada deben ser excepcionales y autorizados constitucionalmente. Bajo esta óptica, las órdenes de aprehensión, así como las detenciones en los casos de flagrancia y de urgencia se enmarcan en dichos supuestos excepcionales y están permitidas conforme a las formalidades que la naturaleza específica de cada una de dichas figuras exige. Sin embargo, la Primera Sala de esta Suprema Corte admitió (en el amparo directo en revisión 3463/2012 retomado en el diverso 1596/2014) que pueden existir otro tipo de

¹³⁰ Tesis aislada 1a. CXCIX/2014 (10a.).

¹³¹ **Artículo 14 de la Constitución Federal.** "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

¹³² **Artículo 11 de la Constitución Federal.** "Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. ..."



afectaciones momentáneas a esta libertad y que deben cumplir con parámetros de regularidad constitucional propios. Éstos son los controles preventivos provisionales, que son restricciones temporales al ejercicio de un derecho, las cuales no deben confundirse con una detención propiamente dicha, ya que no implican una privación del derecho de libertad personal, sino una afectación momentánea de la misma que deberá estar justificada por la autoridad y que, según se dijo en dichos precedentes, en muchos casos tiene como finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública.

413. Del precedente de la Primera Sala, este Pleno comparte las siguientes conclusiones:

414. **a)** La libertad de movimiento o deambulatoria se encuentra constitucionalmente protegida como una variante de la libertad personal. Sin embargo, al igual que otros derechos humanos, no es absoluta, sino que admite limitaciones.

415. **b)** Las restricciones a esta libertad deben preverse a nivel constitucional para que se consideren válidas, dentro de las cuales se encuentran la orden de aprehensión, la detención en flagrancia, la detención por caso urgente (todas autorizadas por el artículo 16 constitucional) y los controles provisionales preventivos (permitidos por el 21 constitucional).

416. **c)** Los controles provisionales preventivos son restricciones a la libertad deambulatoria autorizados constitucionalmente, con las características generales siguientes:

- Su fundamento constitucional deriva de las facultades en materia de seguridad pública que se otorgan a los agentes de la policía en el artículo 21 constitucional, es decir, en la prevención, investigación y persecución de los delitos, por lo que sólo en estos ámbitos de actuación se encuentra autorizada su realización, bajo los parámetros que se describen en esta resolución.

- Tienen como finalidad última la prevención de la comisión de delitos, así como su investigación y la preservación de la seguridad y orden públicos.

- No implican la detención de una persona, entendida como la captura de la persona por el agente estatal y su retención, reclusión o encarcelamiento por



un periodo de tiempo prolongado, sino una restricción temporal o momentánea a la libertad deambulatoria o de movimiento (también conocida como libertad de acción). Estas restricciones –no privaciones– pueden manifestarse también en una limitante al derecho a la libre circulación o de tránsito.

- No son arbitrarios o caprichosos, pues para que sean constitucionalmente válidos deben realizarse por autoridad competente, en este caso por los agentes de policía, y a su ejecución precede, invariablemente, la existencia de una sospecha razonable.

417. En tal contexto, se advierte que la inspección de un militar y sus posesiones (incluyendo vehículos) constituye un control preventivo provisional que se encuentra autorizado constitucionalmente no sólo en la prevención y persecución de los delitos, sino también en su investigación.

418. En efecto, si en el marco de la reforma al sistema de justicia penal, incluyendo el fuero castrense, el Poder Constituyente expresamente dispuso que la policía se convierta en un elemento central en las indagatorias criminales, en lugar de servir como simple brazo ejecutor, faculta a los miembros de las instituciones policiales para participar en dichas investigaciones, mediante los actos que requieran realización inmediata o ante la comisión de un delito flagrante, así como practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los hechos que la ley señale como delitos, es incuestionable que la realización eficaz de esa elevada responsabilidad debe conllevar, necesariamente, la facultad para desplegar e instrumentar las técnicas y actos de investigación conducentes para desentrañar la verdad de los hechos y obtener o confirmar indicios que permitan, ya en fase judicial, vincular a proceso.

419. Ante este escenario, no cabe duda de que las inspecciones son y deben ser una tarea primordial y connatural a la función investigadora de los delitos. En tal sentido, constituyen una restricción admisible constitucionalmente al derecho de libertad deambulatoria, siempre que se lleven a cabo respetando cabalmente los requerimientos constitucionales correspondientes, que este Pleno ya ha definido en diversos precedentes.¹³³

¹³³ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, este Pleno resolvió lo siguiente: "... Este parámetro de regularidad constitucional pretende alcanzar un equilibrio entre,



420. Ahora bien, en el caso específico de la inspección forzosa, en término de lo previsto en el precepto impugnado, este Pleno considera que no resulta inconstitucional, por sí misma. En efecto, la Policía, por su propia naturaleza y funciones, goza de imperio. Es la fuerza pública, la fuerza del Estado. La seguridad pública, dentro de la cual se engloba la investigación y persecución de los delitos en materia de justicia militar por disposición del artículo 18 constitucional, presupone necesariamente el elemento de imperio estatal ejercido por sus elementos.

421. No se puede convenir, tal como lo sugiere la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que las autoridades militares deban obtener el consentimiento previo de los elementos sujetos a investigación para realizar los actos de

por un lado, el respeto y protección de los derechos de las personas y, por otro, una eficaz labor de las autoridades en la investigación y persecución de los delitos. Consideramos que este equilibrio se logra en la medida en que la ejecución de la inspección que nos ocupa cumpla cabalmente con lo siguiente: a) Que la inspección se verifique en el lugar en el cual el agente de Policía se topa o encuentra con el sujeto a inspeccionar, de manera que cualquier inspección que se realice con posterioridad a ese acercamiento inicial, en lugares diversos o bajo cualquier otra circunstancia, no le serán aplicables los parámetros que se explican en este apartado. b) Se solicitará la anuencia y cooperación del sujeto para realizar la inspección y, sólo en caso de que se resista, se podrá practicar de manera forzosa (artículo 266 del Código Nacional), tal y como se explicará más adelante. c) Se comunicará al sujeto al que se practique la inspección el o los motivos de la misma. Según las circunstancias particulares del caso concreto ello podrá verificarse durante la práctica misma de la inspección o inmediatamente después de ello (artículo 266 del Código Nacional). d) El agente de policía deberá velar por su seguridad y la de otras personas (aplicando, como se dijo, un control preventivo provisional de menor o mayor intensidad). Ello se justifica en la medida en que ante la sospecha razonable de la comisión en ese mismo instante de un crimen, es previsible que la persona pueda oponer resistencia a su detención o incluso a su registro o inspección y eventual traslado a la autoridad competente, de manera que los agentes de Policía estarán investidos de la potestad de inspeccionar a la persona para evitar cualquier riesgo a su seguridad y a la de las demás personas que se encuentren presentes en el lugar de los hechos. Lo anterior, en el entendido de que el objetivo principal de la inspección (al menos en lo que respecta al presente estudio) es la verificación de que se está cometiendo un delito en ese momento y su objetivo secundario o indirecto –pero que no puede constituir la razón principal del acercamiento del agente al individuo en el contexto que aquí se estudia– puede ser el garantizar su seguridad y la de otros. La inspección consistirá en una exploración externa de la persona y sus posesiones, por lo que no podrá comprender la exposición de partes íntimas del cuerpo (artículo 268 del Código Nacional). La inspección deberá llevarse a cabo con respeto a la dignidad de la persona sujeta a revisión (artículo 266 del Código Nacional) y con pleno respeto a sus derechos humanos (artículo 1o. constitucional y 132 del Código Nacional, en relación con el 147, párrafo tercero). En esta tesis, se insiste, si la inspección de que se trate no cumple, según la situación que se presente en cada caso, con los requisitos descritos con antelación, el Juez deberá declararla ilegal."



inspección y que, de no conseguirlo, deban retirarse sin más. El uso de la fuerza, en un Estado democrático de derecho, es necesario para velar y salvaguardar objetivos constitucionalmente protegidos y garantizados.

422. Pero ante esa posibilidad, se debe actuar con respeto al régimen jurídico y a los derechos humanos de los elementos militares. Como cualquier acto de autoridad, deben cumplir con el principio de legalidad. En estos casos, no sólo en la justificación del acto invasivo de derechos en sí, sino también en la manera o forma en que dicho acto se ejecuta en los hechos.¹³⁴

423. Este segundo aspecto, es decir, la forma en que materialmente se realiza la inspección, debe cumplir con criterios de razonabilidad, modulados a las circunstancias del caso,¹³⁵ según ya lo ha desarrollado este Tribunal Pleno.

¹³⁴ Tesis aislada P. LVIII/2010, de rubro: "SEGURIDAD PÚBLICA. ESTADIOS TEMPORALES PARA VERIFICAR LA REGULARIDAD DEL EJERCICIO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIAOS. La legitimidad del uso de la fuerza pública, así como el análisis de su verificación, en razón de los derechos humanos que asisten a las personas sobre las que se ejecuta una acción de fuerza por parte de los cuerpos policiacos, exigen diferenciar distintos momentos en su uso: primero, verificar la legitimidad de las causas que llevan a la intervención misma (contexto de hecho) y las acciones previas a ello (planeación y medidas alternativas); segundo, verificar la regularidad de la intervención en sí misma (ejecución); y tercero, analizar las acciones estatales tomadas luego de haber intervenido con fuerza pública; medidas que, en atención a los deberes positivos que imponen al Estado los derechos humanos, son exigibles a quien la usó, en razón de la transparencia y rendición de cuentas a que está sujeta la actividad estatal.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, registro digital: 162996, página 60.

¹³⁵ Tesis aislada P. LII/2010, de rubro y texto: "SEGURIDAD PÚBLICA. REQUISITOS PARA QUE EL EJERCICIO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIAOS, COMO ACTO DE AUTORIDAD RESTRICTIVO DE DERECHOS, CUMPLA CON EL CRITERIO DE RAZONABILIDAD. El acto de policía es un acto de autoridad que, como tal, cuando restringe derechos de las personas, para ser constitucional está sujeto a que las restricciones se justifiquen bajo un criterio de razonabilidad, modulado a las circunstancias del caso –en el entendido de que el derecho internacional y las leyes mexicanas han establecido que el derecho a no ser torturado no puede restringirse ni limitarse bajo circunstancia alguna–. Así, para que los actos policiacos en los que se utilice la fuerza pública cumplan con el criterio de razonabilidad es necesario que: 1) Se realicen con base en el ordenamiento jurídico y que con ellos se persiga un fin lícito, para el cual se tiene fundamento para actuar; 2) La actuación desplegada sea necesaria para la consecución del fin; y, 3) La intervención sea proporcional a las circunstancias de hecho. Todo lo anterior enmarcado por el cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rectores de la actividad policial y el respeto a los derechos humanos.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, registro digital: 162989, página 66.



Ello se actualiza cuando existe fundamento jurídico para la actuación del agente y éste persigue un fin legítimo desde el punto de vista constitucional,¹³⁶ la actuación desplegada es necesaria para la consecución del fin¹³⁷ y la intervención es

¹³⁶ Tesis aislada P. LIII/2010, de rubro y texto: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICÍACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU LEGALIDAD. La legalidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos es un principio exigido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer los principios rectores de la función de seguridad pública y también es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza. Desde esta última perspectiva, la verificación de la legalidad en el uso de la fuerza pública requiere que: 1) Encuentre fundamento en una norma jurídica preestablecida, constitucional o legal, pudiendo estar complementada por normas reglamentarias e inclusive protocolarias, a fin de que con base en lo dispuesto se actúe cuando la normativa respectiva lo autorice, tomando en cuenta que la naturaleza y riesgos que implica esa actividad para los derechos humanos de los civiles tornan necesaria la existencia de directrices en la ley conforme a las cuales los agentes del Estado hagan uso de la fuerza pública, especialmente de la letal; 2) La autoridad que haga uso de ella sea la autorizada por la ley para hacerlo; y, 3) El fin perseguido con su uso sea lícito, legítimo y constitucionalmente admisible. Esto es, se trata de una valoración particular del caso que puede involucrar variables de orden fáctico y que comprende tanto la verificación de la legalidad de la causa bajo la cual se justificaría la acción de uso de la fuerza pública como los objetivos con ella perseguidos. Así, en tanto el fin perseguido por la acción encuadre en el marco de las facultades y deberes del Estado, la acción policiaca y el uso de la fuerza podrán ser constitucionalmente disponibles para cumplir con su función auxiliar de aquél.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, registro digital: 162994, página 61.

¹³⁷ Tesis aislada P. LIV/2010, de rubro y texto: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICÍACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU NECESIDAD. La necesidad es un elemento indispensable para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos. Desde esta perspectiva, la verificación de la necesidad, como parte del análisis de razonabilidad del uso de la fuerza pública, implica evaluar si la medida es necesaria según sean las circunstancias de hecho y para el cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado, por supuesto, avalados por la norma jurídica. Así, la necesidad de un acto de esta naturaleza implica que exista vinculación entre el fin y el medio utilizado, pues la forma y el grado de fuerza con que se ejecute debe ser, luego de la respectiva y previa valoración de las alternativas disponibles, la que se debió haber considerado pertinente e instrumental para cumplir los fines inmediatos y mediatos que se persiguen con la acción. Más todavía, dado que se trata del terreno de aplicación de fuerza (por ser en sí mismo restrictivo), para que una intervención de ésta pueda ser válidamente considerada como necesaria, debe estar precedida por acciones o medidas pacíficas que hayan resultado inexitosas, inútiles y/o ineficaces para el logro de los fines perseguidos por el Estado. En consecuencia, la fuerza es necesaria cuando las alternativas que la excluyen fueron agotadas y no dieron resultados, máxime que la necesidad de la acción de fuerza se determina en función de las respuestas que el agente (o la corporación) deba ir dando a los estímulos externos que reciba. Así, la valoración de la necesidad del uso de la fuerza supone también diferenciar técnicas, armas y niveles de fuerza, según las circunstancias lo vayan justificando, ya sea para aumentar o para disminuir el grado de intervención.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, registro digital: 162993, página 62.



proporcional a las circunstancias de facto.¹³⁸ Asimismo, la actuación policial debe cumplir con los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.¹³⁹

¹³⁸ Tesis aislada P. LVII/2010, de rubro y texto: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIAOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU PROPORCIONALIDAD. La proporcionalidad es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos. Desde esta perspectiva, la verificación de la proporcionalidad, como parte del análisis de su razonabilidad, se distiende en diversas vertientes: por un lado, exige que la fuerza guarde relación con las circunstancias de facto presentes, como son las características del sujeto (objeto) de la acción, ya sea individual o plural, tales como su peligrosidad, las características de su comportamiento ya conocidas y la resistencia u oposición que presente; por otro, implica un deber de guardar conformidad, no sólo con el objetivo por ejecutar, sino con aquellos otros que, en aras del respeto a los derechos de las personas, deben cuidarse en ese tipo de acciones, como son la prevención de otros o mayores brotes de ilegalidad, fuerza o violencia. Asimismo, la proporcionalidad en el uso de la fuerza pública también está referida a la elección del medio y modo utilizados para llevarla a cabo (el medio reputado necesario), lo que implica que debe utilizarse en la medida en que se cause el menor daño posible, tanto a los sujetos objeto de la acción como a la comunidad en general y, bajo ese parámetro, lo demás será un exceso.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, registro digital: 162992, página 63.

¹³⁹ Tesis aislada P. L/2010, de rubro y texto: "FUERZA PÚBLICA. LA ACTIVIDAD DE LOS CUERPOS POLICIAOS DEBE REGIRSE POR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, PROFESIONALISMO Y HONRADEZ. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los siguientes principios destinados a regir la actividad de los cuerpos policiacos: 1) Legalidad, consistente en que su actuación debe encontrar fundamento en la ley (Constitución, leyes o reglamentos, principalmente); además, existen casos en que, por disposición constitucional, el acto de policía en lo individual debe estar sujeto a una autorización u orden judicial; 2) Eficiencia, que exige que la actividad policial se desempeñe de manera que los objetivos perseguidos se realicen aprovechando y optimizando los recursos, de forma que se minimicen los riesgos que representa el ejercicio de actos de fuerza y que éstos no den lugar a más actos de riesgo o violencia y que el uso de la fuerza sea oportuno, lo que significa que deben procurarse el momento y lugar en que se reduzcan al máximo los daños y afectaciones tanto a la vida como a la integridad de las personas involucradas y, en general, la afectación de los derechos de las personas; 3) Profesionalismo, referido a que los elementos policiales tengan suficiente y amplia capacitación en las materias propias de la función pública, que les permita cumplir su actividad en las condiciones legales y de facto exigibles; distinguir entre las opciones de fuerza que están a su alcance y conocer el momento en que es necesario aplicar una u otra, de tal manera que puedan reaccionar de forma seria, acertada, proporcional y eficiente, a los estímulos externos relacionados con su actividad; y, 4) Honradez, estatuido como principio constitucional de la actividad policial que incide en la persona del policía; así, no basta para cumplir con el mandato constitucional que los policías sean profesionales en su actividad, sino que también deben ser personas honestas, cualidad que les permitirá cumplir sus deberes con apego a la ley y minimizar las posibilidades de corromperse en detrimento de la seguridad de la sociedad.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, registro digital: 163121, página 52.



424. En este sentido, debe subrayarse que el uso de la fuerza no puede ni debe ser, por regla general, la primera opción de actuación del agente de seguridad en la práctica de inspecciones. Como ya se dijo, primero debe solicitarse el consentimiento del sujeto para su realización y sólo en caso negativo y conforme a las circunstancias prevalecientes, se podrá proceder a un registro forzoso del elemento militar,¹⁴⁰ empleando la fuerza estrictamente necesaria para ello.

425. Con base en estas consideraciones, este Tribunal Pleno considera que son infundados los conceptos de violación esgrimidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en este rubro y, por lo tanto, se reconoce la **validez** constitucional del **artículo 262 del Código Militar de Procedimientos Penales**.

426. DÉCIMO TERCERO.—**Análisis del artículo 2 del Código Militar de Procedimientos Penales.** En el cuarto concepto de invalidez la accionante plantea la inconstitucionalidad de este precepto, al considerar que transgrede el derecho a la readaptación social y principio que sienta las bases del sistema penitenciario, previsto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que incluye como objeto del código que la finalidad de la pena la ejemplaridad y no la reinserción social del sentenciado, ya que se prevé la sanción de delitos mediante la pena que servirá como medio para prevenir la reiteración de hechos típicos y proteger la disciplina militar.

427. Así, afirma la accionante que, a quienes cometan un hecho delictivo podrá imponérseles una pena privativa de libertad para asegurar los fines seña-

¹⁴⁰ Tesis aislada P. LX/2010, de rubro y texto: "USO DE LA FUERZA PÚBLICA. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO DE HECHO EN QUE SE PRESENTA LA INTERVENCIÓN POLICIACA TRASCIENDEN EN LA VALORACIÓN DE SU LEGITIMIDAD. Las características del contexto de hecho en el que se presenta la intervención policial son determinantes en la valoración de si es justificada o no la intervención policial en sí misma, pues imprimen la necesidad de valorar de manera diferenciada las situaciones de hecho que conllevan la necesidad de usar la fuerza, ya que tal apreciación no puede ser igual cuando las circunstancias de hecho no son las mismas. Así, no pueden valorarse de la misma manera, por mencionar algunos, los actos de fuerza: para ejecutar una detención, contra manifestaciones sociales pacíficas, contra manifestaciones violentas o contra el crimen organizado, pues se trata de diferencias sustanciales de facto que impiden un tratamiento normativo y valorativo homogéneo.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, registro digital: 162957, página 68.



lados, sin embargo no es mencionado dentro de la finalidad de la pena la reinserción social de los sentenciados, entendido el término "reinserción" volver a integrar en la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado, luego, en el caso, reinsertar se dirige a la idea de reubicar a la persona en la sociedad, cuestión que, como lo reconoce la Norma Fundamental, no es posible sin una previa instrucción, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales y la atención de la salud, educación y el deporte; principio que sienta las bases del sistema penitenciario.

428. Señala que el tema de reinserción social no sólo se encuentra consagrado en el ámbito nacional, por lo cual es necesario mencionar la existencia de un gran número de instrumentos internacionales que prevén la reinserción social del sentenciado o en su caso, la readaptación basada en el trabajo, como finalidad primordial del sistema penitenciario, a saber: (I) La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 5.6; (II) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 10.3; (III) las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en mil novecientos cincuenta y cinco, principios 58, 59 y 71.1; (IV) la Declaración de Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos derivada del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, principio 8o.; y, (V) la resolución 1/08, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que a instancia de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, elaboró los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas; lo que no sucede con la norma impugnada, ya que no reconoce dentro de los objetivos de la pena la reinserción, es decir, desconoce de la finalidad de la facultad punitiva de la jurisdicción castrense la reinserción social poniendo en su lugar otros supuestos que si bien favorecen la protección y garantía de los derechos humanos no prevén de algún modo la reinserción social del sentenciado, que de acuerdo con el artículo 18 de la Constitución Federal, es principio fundamental del sistema penitenciario mexicano.

429. Por lo cual, señala que, al omitir como objetivo de la pena la reinserción social, se atacan no sólo principios constitucionales en materia de sistema penitenciario, y tratados internacionales de la materia, sino también los derechos



de los sentenciados a reinsertarse a la sociedad por medio de las actividades propicias para tales fines de tal modo de evitar la reincidencia en las conductas delictivas, en el caso perpetuadas por elementos militares. Lo cual ataca directamente las bases constitucionales del sistema penitenciario.

430. Resulta **infundado** el argumento en análisis.

431. Para explicar esta determinación, se toma en cuenta que esta Suprema Corte ha podido pronunciarse sobre el principio de reinserción social en distintas ocasiones.

432. En la **acción de inconstitucionalidad 61/2016**,¹⁴¹ se retomó el criterio contenido en la diversa **16/2011 y su acumulada 18/2011**,¹⁴² en el que este Tribunal Pleno se pronunció sobre la reforma al artículo 18 de la Constitución. En dicha ocasión, se advirtió que la referida reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, que entró en vigor el diecinueve de junio de dos mil once, introdujo el modelo penitenciario de reinserción social, y en atención a ello, se advirtieron los siguientes cambios:

433. **a)** Se sustituyó el término "readaptación" por el de "reinserción".

434. **b)** Se abandonaron los términos "delincuente" y "reo" por el de "sentenciado".

435. **c)** Se incluyó el fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción.

436. **d)** Fue incluido un objetivo adicional al de "lograr la reinserción"; a saber: "procurar que la persona no vuelva a delinquir".

¹⁴¹ Resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en sus apartados I "El desarrollo jurisprudencial del principio de reinserción social" y II "Alcances del derecho a la igualdad y no discriminación".

¹⁴² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de febrero de dos mil quince.



437. e) Fue adicionado el concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema penitenciario.¹⁴³

438. En dicha ocasión, el Tribunal Pleno señaló que el concepto de reinserción social funge como un principio que pone en línea el derecho penitenciario con el derecho penal del acto. El hecho de que la Constitución General elimine la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que el infractor es un sujeto al que pudiera atribuirse el adjetivo de "desadaptado", ayuda a formar la convicción de que nuestro sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos, y no de personalidades. Lo mismo demuestra el abandono de los términos "delincuente", y "reo", pues también exhibe la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Dicho propósito constitucional se refuerza con la prohibición de las "marcas" y otras penas inusitadas y trascendentales, establecida en el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución General; así como la establecida en el artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que proscribiera cualquier pena o trato cruel, inhumano o degradante.

439. En ese contexto, este Tribunal Pleno señaló que el concepto de reinserción social debe interpretarse como un principio reconocido en el Texto Constitucional rector del ordenamiento penitenciario, y no como una regla. Esto supone distintos efectos. Los principios generan actitudes favorables de adhesión o de disenso hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda en cada caso.¹⁴⁴ A diferencia de las reglas, los principios carecen de supuestos de hecho y por tanto sólo se les puede dar un significado haciéndolos reaccionar ante un caso concreto.¹⁴⁵

440. De igual forma, este Alto Tribunal señaló que, al interpretar el concepto de reinserción social como un principio, éste puede asumirse como un conjunto

¹⁴³ Estos cambios constitucionales obedecieron a motivos concretos que fueron claramente vislumbrados durante los procesos de reforma y que la Primera Sala de esta Suprema Corte ya ha señalado en diversas resoluciones, entre otras, los amparos en revisión 329/2011, 634/2012 y 673/2012.

¹⁴⁴ Zagrebelsky, Gustavo. *El Derecho Dúctil*, (Madrid: Trotta, 1995), p. 110.

¹⁴⁵ *Ibíd.*



de derechos y criterios de justicia penitenciaria fundados en los derechos humanos del sentenciado y, con mayor razón, de la persona procesada sujeta a prisión preventiva, al trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, conforme a lo establecido por el artículo 18 constitucional (además de otros derechos implícitos como el derecho a una estancia digna y a la alimentación).¹⁴⁶ En efecto, tal y como lo advirtió el Poder Revisor, no haría sentido des-socializar para resocializar; *excluire para incluir*, sólo hacía cierto sentido bajo la premisa de la readaptación. En cambio, una lectura del propósito constitucional de la reinserción como principio y no como regla literal, adquiere un significado plausible con los demás principios que orientan al derecho penal.

441. En el caso de las personas privadas de la libertad, dada la especial vulnerabilidad en que ellas se encuentran, el sistema de ejecución penal en su conjunto ha de satisfacer estándares específicos considerando en su diseño las externalidades negativas que produce la reclusión y la necesaria adopción de medidas para disminuir sus efectos perniciosos en la vida y la salud de las y los internos. No puede dejarse de lado que la cárcel como tal difícilmente produce efectos útiles para la persona y que, al contrario, favorece condiciones negativas que pueden mermar severamente su desarrollo personal, familiar y social durante y después de la reclusión.¹⁴⁷ En ese sentido, la reinserción social del sentenciado no puede alcanzarse a través de la pena, sino que debe perseguirse a pesar de ella.¹⁴⁸ Ello supone una gran diferencia con el sistema penitenciario de readaptación social, pues este sistema consideraba a la ejecución de la pena como el medio para lograr la reeducación y corrección del sujeto desviado.

442. En ese sentido, se advirtió que se debe tomar en consideración que el sistema penitenciario mexicano no está diseñado simplemente para reprochar una conducta y hacer efectiva una sanción que ha impuesto un Juez, sino tam-

¹⁴⁶ Sarre, Miguel. "Ejecución de sanciones y medidas penales privativas de la libertad", en *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México y Fundación Konrad Adenauer, 2013) Vol. II, p. 1853.

¹⁴⁷ Baratta, Alessandro. "Resocialización o control social. Por un concepto crítico de 'reintegración social' del condenado", en *Criminología y Sistema Penal*, (Buenos Aires: Ed. B de F, 2004), p. 378.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p. 379.



bién tiene como finalidades: a) lograr la inserción de esa persona en la sociedad; y, b) procurar que esa persona no vuelva a delinquir.

443. Precisado lo anterior, se cita el contenido del artículo impugnado, que dispone:

Código Militar de Procedimientos Penales:

"Artículo 2. Objeto del código

"Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune, que se repare el daño y, mediante la ejemplaridad de la pena, prevenir que se vuelva a cometer, contribuyendo a la protección de la disciplina militar, asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos."

444. Del precepto transcrito se advierte que relaciona los objetivos de las normas previstas en el código adjetivo militar, aplicables en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, en tanto que, como lo afirma la accionante, en dicho dispositivo no se hace mención de la reinserción, como una de las finalidades constitucionales de las sanciones de los delitos.

445. Al respecto, como se precisó, este Pleno ha interpretado el artículo 18 constitucional en el sentido de que la institución de la reinserción social es un principio que debe permear toda la política penitenciaria del Estado, en el entendido de que el legislador tiene un amplio margen de configuración para garantizar la inclusión de este principio en el sistema de justicia. De este modo, debe precisarse que el Código de Justicia Militar que, junto con el Código Militar de Procedimientos Penales, forma parte del sistema integral de justicia penal militar, establece en su artículo 76 Bis, lo siguiente:

Código de Justicia Militar

"Artículo 76 Bis. Los Jueces de Ejecución de Sentencias, velarán porque el Sistema Penitenciario Militar se organice sobre la base del trabajo, la capaci-



tación para el mismo, la educación, la salud, el deporte y el adiestramiento militar como medios para mantener al sentenciado apto para su reincorporación a las actividades militares cuando corresponda y su reinserción a la sociedad, aprovechando el tiempo de intercambio para lograr, en lo posible, que el sentenciado una vez liberado, respete la ley y sea capaz de proveer sus necesidades.

"Asimismo, serán competentes para resolver sobre el otorgamiento de los beneficios que correspondan a las personas que hayan sido sentenciados por órganos del fuero militar."

446. Del precepto transcrito se advierte que prevé el deber a cargo de los Jueces de ejecución de sentencias, de velar porque el sistema penitenciario militar se organice sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, el deporte y el adiestramiento militar como medios para mantener al sentenciado apto para su reincorporación a las actividades militares cuando corresponda **y su reinserción a la sociedad**, aprovechando el tiempo de intercambio para lograr, en lo posible, que el sentenciado una vez liberado, respete la ley y sea capaz de proveer sus necesidades.

447. De lo anterior, se advierte que el hecho de que en el artículo 2 del Código Militar de Procedimientos Penales no se haga referencia a la reinserción social como uno de los objetivos de las normas que lo integran, no implica que resulte inconstitucional, toda vez que, como se explicó, el concepto de reinserción social se trata de un principio que puede asumirse como un conjunto de derechos y criterios de justicia penitenciaria fundados en los derechos humanos del sentenciado y, con mayor razón, de la persona procesada sujeta a prisión preventiva, al trabajo, su capacitación, la educación, la salud y el deporte, conforme a lo establecido por el referido artículo 18 constitucional (además de otros derechos implícitos como el derecho a una estancia digna y a la alimentación), en tanto que, en el sistema integral de justicia penal militar sí se encuentra considerado como uno de los pilares en materia de sanción de los delitos en esa materia, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el artículo 76 Bis del Código de Justicia Militar.

448. Por lo anterior, resultan **infundados** los argumentos planteados, toda vez que del análisis sistemático de las normas que conforman la justicia militar,



se advierte que sí se tiene considerada a la reinserción social como uno de los objetivos de la política penitenciaria en materia de justicia castrense; de ahí que deba reconocerse la **validez del artículo 2 del Código Militar de Procedimientos Penales**.

449. DÉCIMO CUARTO.—**Efectos**. Se precisa que los efectos de la invalidez decretada respecto de las normas especificadas en este fallo surtirán a partir de que se notifiquen los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso de la Unión, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

450. Ahora bien, en relación con los efectos específicos de invalidez, se precisa que atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."¹⁴⁹

¹⁴⁹ El texto de la jurisprudencia P./J.84/2007, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Datos de localización; Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.



451. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros Poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

452. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

453. En esos términos, por tratarse de normas en materia penal, la invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al diecisiete de mayo de dos mil dieciséis; fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

454. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

455. Por su parte, por cuanto hace específicamente a la declaración de invalidez de los artículos 10, párrafo segundo, y 43, párrafos primero al cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales, por las razones precisadas en el considerando quinto, cabe puntualizar que en diversos preceden-



tes,¹⁵⁰ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que se dé cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,¹⁵¹ 81/2018 y 201/2020,¹⁵² e incluso, de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,¹⁵³ en tanto que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹⁵⁴

¹⁵⁰ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

¹⁵¹ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

¹⁵² Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Indicándose que: "la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."

¹⁵³ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de este dos mil veinte.

¹⁵⁴ Fallada en sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Franco



el Pleno otorgó un plazo de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2, de lo que se deduce que el plazo depende de las circunstancias específicas de cada caso.

456. De esta manera, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez debe postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de la Unión cumple con los efectos vinculatorios precisados en el apartado respectivo, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de las personas con discapacidad y a las personas indígenas y afromexicanas. Asimismo, se precisa que la declaración de invalidez de los referidos preceptos no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda.

457. Por lo expuesto, se vincula al Congreso de la Unión para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutorios de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y personas indígenas y afromexicanas, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los preceptos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación del grupo involucrado, en relación con cualquier aspecto regulado en el Código Militar de Procedimientos Penales.

458. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los grupos vulnerables involucrados, de los posibles efectos benéficos de las normas, y al

González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.



mismo tiempo permitir al Congreso de la Unión atender a lo resuelto en la presente ejecutoria; sin perjuicio de que, en un tiempo menor, se pudiera legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

459. Por lo expuesto y fundado, se **RESUELVE:**

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 10, párrafo primero, 215, 267 y 363 del Código Militar de Procedimientos Penales, expedido mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 2, 73, 87, 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 103, 105, 123, 128, fracción VIII, en su porción normativa "*y a particulares*", 129, párrafo segundo, fracciones VI, VII, XI, en su porción normativa "*a las personas físicas o morales*", y XII, 136, fracciones VI y VII, 145, fracción II, inciso b), 146, 151, párrafo primero, 153, fracción XI, 171, párrafo tercero, 212, en su porción normativa "*persona o*", 247, fracción III, 248, 262, 264, 283, 286, 352, 357, 364 y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales, expedido mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis; así como de los artículos 38, 49 Bis, fracción XII, en su porción normativa "*y solicitar a las personas físicas o colectivas*", y 83, fracciones XIV, XIX, XXIII, XLIII, XLV y XLIX, del Código de Justicia Militar, reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 162, párrafo tercero, en su porción normativa "*o en los siguientes casos:*", así como de sus fracciones I a IV, 238, 245, en su porción normativa "*decretará o*", 247, fracción V, 263, 278, 282, 291, 295, 296, 299 y 361 del Código Militar de Procedimientos Penales, expedido mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis; así como de los artículos 81 Bis, fracción VII, y 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar, reformado y adicionado mediante decreto publi-



cado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos retroactivos al diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 10, párrafo segundo y 43, párrafos del primero al cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales, expedido mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, la cual surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión, en la inteligencia de que dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en la materia.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia (votación realizada en la sesión celebrada el catorce de marzo de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo,



Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, consistente en declarar la invalidez del artículo 10, párrafo primero, del Código Militar de Procedimientos Penales. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el catorce de marzo de dos mil veintitrés).

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando octavo, en su inciso b), subinciso b) 2., consistente en declarar la invalidez del artículo 215 del Código Militar de Procedimientos Penales. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en las sesiones celebradas el treinta de marzo y diecisiete de abril de dos mil veintitrés).

Se suscitó un empate de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea quienes votaron a favor del proyecto, respecto del considerando sexto, en su inciso b), en su subinciso b) 1, consistente en reconocer la validez del artículo 267 del Código Militar de Procedimientos Penales. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto y por la invalidez de ese numeral (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, Ortiz Ahlf por consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, en su inciso b), en su subinciso b) 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 363 del Código Militar de Procedimientos Penales. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta



Piña Hernández votaron en contra del proyecto y por la validez. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Dado los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos consistentes 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 unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones del párrafo 518, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández por una razón distinta, respecto del considerando décimo tercero, consistente en reconocer la validez del artículo 2o. del Código Militar de Procedimientos Penales (votación realizada en la sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 73 del Código Militar de Procedimientos Penales y 83, fracción XLIII, del Código de Justicia Militar (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, salvo por la invalidez del artículo 87, en su porción normativa "o ante el Ministerio Público", Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y



presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso b), en su subinciso b) 2., consistente en reconocer la validez de los artículos 87 y 123 del Código Militar de Procedimientos Penales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, apartándose de consideraciones, y Aguilar Morales votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subinciso c) 2, consistente en reconocer la validez del artículo 101, fracción I, inciso b), del Código Militar de Procedimientos Penales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subinciso c) 2, consistente en reconocer la validez del artículo 101, fracción II, inciso b), del Código Militar de Procedimientos Penales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

La señora Ministra Ortiz Ahlf en suplencia de la deficiencia votó por la invalidez de los incisos c) y d) de las fracciones I y II del referido artículo 101.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando octavo, en su inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 103 del Código Militar de Procedimientos Penales. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó por la invalidez únicamente de la porción normativa "en ningún caso" del referido ar-



título. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra del proyecto, por la invalidez de ese numeral y anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando octavo, en su inciso b), en su subinciso b) 1, consistente en reconocer la validez del artículo 105 del Código Militar de Procedimientos Penales (votación realizada en la sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, salvo por la invalidez de la parte segunda del artículo 212, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, salvo por la invalidez de la parte segunda del artículo 212, y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso a), denominado "Análisis de los artículos 128, fracción VIII; 129, fracción XI y 212, del Código Militar de Procedimientos Penales, y 38 y 49 Bis, fracción XII, del Código de Justicia Militar", consistente en reconocer la validez de los artículos 128, fracción VIII, en su porción normativa "y a particulares", 129, párrafo segundo, fracción XI, en su porción normativa "a las personas físicas o morales" y 212, en su porción normativa "persona o", del Código Militar de Procedimientos Penales. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de todas las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subinciso c) 1., consistente en reconocer la validez de los artículos 129, fracciones VII y XII;



136, fracciones VI y VII y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como la del artículo 83, fracciones XIV, XIX y XXIII, del Código de Justicia Militar. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando noveno en su inciso a), en su subinciso a) 1., consistente en reconocer la validez de los artículos 129, fracción VI, 145, fracción II, inciso b) y 146 del Código Militar de Procedimientos Penales (votación realizada en la sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando décimo primero, en su inciso d), consistente en reconocer la validez del artículo 151, párrafo primero, del Código Militar de Procedimientos Penales (votación realizada en la sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando décimo primero, en su inciso c), consistente en reconocer la validez del artículo 153, fracción XI, del Código Militar de Procedimientos Penales. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil veintitrés).



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso b), en su subinciso b) 3, consistente en reconocer la validez del artículo 171, párrafo tercero, del Código Militar de Procedimientos Penales. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de todas las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subapartado c) 1., consistente en reconocer la validez del artículo 247, fracción III, del Código Militar de Procedimientos Penales. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y presidenta Piña Hernández, quien incluso votó por la invalidez de la fracción V de este numeral, votaron en contra del proyecto y por la invalidez de dicha fracción III. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de todas las consideraciones, Ríos Farjat, apartándose de algunas consideraciones, y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subinciso c) 1., consistente en reconocer la validez del artículo 248 del Código Militar de Procedimientos Penales. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra de las fracciones I, III y VI de dicho artículo y a favor de la validez de las fracciones IV y V. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra del proyecto. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sen-



dos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones diferentes, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de todas las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subinciso c) 1., consistente en reconocer la validez de los artículos 264 y 352 del Código Militar de Procedimientos Penales. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra del proyecto por la invalidez de la porción normativa "o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga" del artículo 264, así como por la invalidez de la fracción IV del artículo 352 del Código Militar de Procedimientos Penales. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando décimo segundo, consistente en reconocer la validez del artículo 262 del Código Militar de Procedimientos Penales. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio (votación realizada en la sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra



de la nota de la foja 95 del proyecto, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones relacionadas con el parámetro constitucional, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat y Laynez Potisek por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subinciso c) 4, consistente a reconocer la validez del artículo 283 del Código Militar de Procedimientos Penales. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra y por la invalidez de ese numeral. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la nota de la foja 95 del proyecto, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones relacionadas con el parámetro constitucional, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek por consideraciones distintas, y presidenta Piña Hernández, salvo por la fracción IV, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subinciso c) 4, consistente en reconocer la validez del artículo 286 del Código Militar de Procedimientos Penales. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso b), en su subinciso b) 2., consistente en reconocer la validez del artículo 357 del Código Militar de Procedimientos Penales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, y Aguilar Morales votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso b), en su



subinciso b) 2., consistente en reconocer la validez del artículo 364 del Código Militar de Procedimientos Penales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, apartándose de consideraciones, y Aguilar Morales votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso a), denominado "Análisis de los artículos 128, fracción VIII; 129, fracción XI y 212, del Código Militar de Procedimientos Penales, y 38 y 49 Bis, fracción XII, del Código de Justicia Militar", consistente en reconocer la validez del artículo 38 del Código de Justicia Militar. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Laynez Potisek votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso a), denominado "Análisis de los artículos 128, fracción VIII; 129, fracción XI y 212, del Código Militar de Procedimientos Penales, y 38 y 49 Bis, fracción XII, del Código de Justicia Militar", consistente en reconocer la validez del artículo 49 Bis, fracción XII, en su porción normativa "y solicitar a las personas físicas o colectivas", del Código de Justicia Militar. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando octavo, en su inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 83, fracción XLIX, del Código de Justicia Militar. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra del proyecto y por la invalidez de ese numeral



(votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones del parámetro constitucional, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones, respecto del considerando sexto, en su inciso e), consistente en reconocer la validez del artículo 83, fracción XLV, del Código de Justicia Militar. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra del proyecto y anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando décimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 162, párrafo tercero, en su porción normativa "o en los siguientes casos:", así como de sus fracciones I, II, III y IV, del Código Militar de Procedimientos Penales. El señor Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez de la totalidad del precepto impugnado. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio (votación realizada en la sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando décimo primero, en su inciso a), en su subinciso a) 1., consistente en declarar la invalidez del artículo 238 del Código Militar de Procedimientos Penales (votación realizada en la sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil veintitrés).



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando décimo primero, en su inciso b), consistente en declarar la invalidez del artículo 245, en su porción normativa "decretará o", del Código Militar de Procedimientos Penales (votación realizada en la sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subinciso c) 3, consistente en declarar la invalidez del artículo 247, fracción V, en relación con el diverso 263, del Código Militar de Procedimientos Penales. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncio voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anuncio voto aclaratorio (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subinciso c) 2., consistente en declarar la invalidez de los artículos 278 y 282 del Código Militar de Procedimientos Penales. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y por la validez de los preceptos (votación realizada en las sesiones celebradas el veintiocho de marzo y diecisiete de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, en su inciso c), en su subapar-



tado c). 3, relativo a declarar la invalidez de los artículos 291, 295 y 296 del Código Militar de Procedimientos Penales. La señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Esquivel Mossa anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio (votación realizada en las sesiones celebradas el veintiocho de marzo y diecisiete de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek por razones diversas, y presidenta Piña Hernández por razones diversas, respecto del considerando sexto, en su inciso d), consistente en declarar la invalidez de los artículos 299 del Código Militar de Procedimientos Penales y 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y por la validez de esos numerales. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho para formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf por consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, en su inciso b), en su subinciso b) 2., consistente en declarar la invalidez del artículo 361 del Código Militar de Procedimientos Penales. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y presidenta Piña Hernández votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek por razones diversas, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por razones diversas, respecto del considerando sexto, inciso d), consistente en



declarar la invalidez del artículo 81 Bis, fracción VII, del Código de Justicia Militar. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y por la validez de esa fracción. La señora Ministras Ríos Farjat reservó su derecho a formular voto concurrente (votación realizada en las sesiones celebradas el veintiocho de marzo y diecisiete de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y por la invalidez, por extensión, del artículo 287 del Código Militar de Procedimientos Penales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y por la invalidez, por extensión, del artículo 287 del Código Militar de Procedimientos Penales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández y por la invalidez, por extensión, del artículo 287 del Código Militar de Procedimientos Penales, respecto del considerando décimo cuarto, relativo a los efectos, consistente en determinar que: 1) La invalidez decretada respecto de las normas especificadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutive del presente fallo al Congreso de la Unión, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal y 2) Por tratarse de normas en materia penal, la invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al diecisiete de mayo de dos mil dieciséis; fecha en que entró en vigor el decreto impugnado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, consistente en determinar que: 3) Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.



En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, consistente en declarar la invalidez del artículo 10, párrafo segundo, del Código Militar de Procedimientos Penales. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron por la invalidez únicamente de la porción normativa "En el caso de las personas con capacidades limitadas, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera", del referido párrafo segundo del artículo 10 del Código Militar de Procedimientos Penales (votación realizada en la sesión celebrada el catorce de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf incluso por la invalidez de todo el artículo, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, consistente en declarar la invalidez del artículo 43, párrafos primero y segundo, del Código Militar de Procedimientos Penales. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron sólo por la invalidez de la porción normativa del referido párrafo segundo que indica: "al igual que las personas que tengan algún impedimento para darse a entender" (votación realizada en la sesión celebrada el catorce de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, consistente en declarar la invalidez del artículo 43, párrafos tercero y cuarto, del Código Militar de Procedimientos Penales (votación realizada en la sesión celebrada el catorce de marzo de dos mil veintitrés).



Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, consistente en declarar la invalidez del artículo 43, párrafo sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el catorce de marzo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, consistente en determinar que: 4) La declaración de invalidez de los artículos 10, párrafo segundo y 43, párrafos del primero al cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales, debe postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de la Unión cumple con los efectos vinculatorios, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de las comunidades indígenas así como afromexicanas y las personas con discapacidad. Asimismo, se precisa que la declaración de invalidez de los referidos preceptos no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando décimo cuarto, relativo a los efectos, consistente en determinar



que 5) Se vincula al Congreso de la Unión para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a comunidades indígenas así como afro-mexicanas y a personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los preceptos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en el Código Militar de Procedimientos Penales.

En relación con el punto resolutive sexto:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a las sesiones de veintiocho y treinta de marzo de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso correspondiente al periodo de sesiones de dos mil veinte.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión de treinta de marzo de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

La señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.



Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.) y 1a./J. 23/2015 (10a.), y aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas, 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas y 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, con números de registro digital: 2014864, 2008874 y 2012525, respectivamente.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 201/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 1016, con número de registro digital: 29890.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, 56/2018 y 11/2013 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas, 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas y 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 64, Tomo I, marzo de 2019, página 424; 72, Tomo I, noviembre de 2019, página 110 y 11, Tomo I, octubre de 2014, página 37, con números de registro digital: 28400, 29142 y 25262, respectivamente.

La sentencia relativa al amparo directo en revisión 2931/2015 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 889, con número de registro digital: 28050.

La sentencia relativa al amparo directo 14/2011 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, página 2747, con número de registro digital: 23358.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de septiembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 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 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 46/2016.

En la sentencia que se dictó en la citada acción de inconstitucionalidad se resolvieron múltiples temas relacionados con la justicia militar, entre los que se encuentra el relativo a la violación que se alegó del artículo 13 constitucional por parte de diversos preceptos contenidos en las leyes impugnadas, por presunta violación al fuero militar. Sobre este aspecto, no concordé con el criterio mayoritario, con el sentido, ni con las consideraciones que llevaron a reconocer la validez de las normas respectivas, lo que tuvo como consecuencia que votara en contra en ese aspecto y es lo que, a su vez, justifica la emisión del presente voto particular.

La razón por la que voté en contra del criterio mayoritario referente al reconocimiento de validez de los artículos 87, 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 123, 128, fracción VIII, 129, fracción XI, 171, párrafo tercero, 212, 357 y 364 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como de los numerales 38 y 49 Bis, fracción XII, del Código de Justicia Militar, con base en las consideraciones contenidas en los considerandos **sexto a)**, **sexto b) 2** y **sexto b) 3**, respectivamente, se debe a que, a mi juicio, el análisis de estos preceptos debió realizarse bajo un parámetro diverso al que se tomó en consideración por la mayoría al resolver este tema, por las siguientes razones:

Como aspecto previo, debe precisarse que, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 13 constitucional, en consonancia con la jurisprudencia interamericana sobre la materia, se obtiene que los tribunales militares no son competentes para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar conductas punibles cometidas por militares en activo, cuando: a) esté involucrado un civil o se trate de violaciones a derechos humanos; y, b) no se atente de manera directa contra la disciplina castrense. Lo anterior, en el entendido de que la prohibición constitucional a los tribunales militares para conocer de asuntos en los que se actualice alguno de los supuestos precisados opera no sólo frente a las infracciones disciplinarias sancionadas penalmente (delitos) sino también frente a aquellas que no tienen consecuencias de carácter penal (faltas). De este modo, la literalidad del artículo 13 constitucional es inequívoca en el sentido que la jurisdicción militar no tiene el alcance de instaurar procedimientos disciplinarios de cualquier índole contra el personal castrense en casos que involucren a civiles como sujetos pasivos.

Aun cuando, por las razones expuestas, no existe duda de que la jurisdicción militar no tiene el alcance de instaurar procedimientos disciplinarios de cualquier



índole contra el personal castrense en casos que involucren a civiles como sujetos pasivos y, por tanto, que las normas que así lo autoricen en los procedimientos por faltas contravienen el texto expreso de la Constitución Federal, es necesario tomar en cuenta que hasta el momento este Pleno no se había pronunciado expresamente sobre si el fuero de guerra se extiende o no a la participación de civiles en procesos penales militares cuando intervienen con un carácter distinto al de sujetos pasivos o activos en la comisión de un delito.

Al respecto, debe señalarse que, en el ámbito interamericano, si bien no existe hasta el momento un pronunciamiento específico sobre el tema, lo cierto es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso conocido como *Grijalba Bueno contra Ecuador*,¹ implícitamente validó la participación de civiles en procesos militares, toda vez que en ese asunto evaluó alegaciones en relación con violaciones a derechos humanos por el testimonio de civiles dentro de un proceso militar, y decretó una transgresión al derecho para interrogar testigos de cargo a dos civiles que fueron testigos, así como al principio de presunción de inocencia. Por su parte, por cuanto hace al ámbito nacional, debe decirse que en un contexto como el mexicano donde las Fuerzas Armadas han realizado cada vez más labores que van más allá de la mera defensa exterior de la Nación, se considera que es sumamente relevante que la interpretación constitucional siga garantizando la jurisdicción civil sobre cualquier ejercicio del poder militar que pudiera afectar a la ciudadanía. Esto implica que el Estado debe garantizar el respeto a los derechos de los civiles en su interacción, por cualquier razón o circunstancia, con el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México, y no solamente en aquellos casos en los que tengan el carácter de sujetos pasivos o activos en la comisión de ilícitos.

Sin embargo, el fuero militar, previsto en el artículo 13 constitucional, no es el único mecanismo que opera como protector de los derechos de los civiles en su interacción con miembros de las Fuerzas Armadas, sino que también se encuentran salvaguardados por las demás prerrogativas previstas por la propia Carta Magna, que establecen los términos y límites del ejercicio de las facultades de las autoridades al realizar actos que puedan ser susceptibles de afectar a los gobernados. Así, tratándose específicamente de la participación de civiles cuando intervienen con motivo del ejercicio de técnicas de investigación o de la solicitud de auxilio como testigos o de cualquier otro requerimiento por parte de la autoridad militar en el marco de una investigación o proceso castrense, no puede considerarse, por sí, una extensión al fuero militar porque, como se

¹ Sentencia de 3 de junio de 2021 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). A partir del párrafo 127.



ha establecido, de conformidad con la interpretación que esta Suprema Corte ha realizado al artículo 13 constitucional, su diseño legislativo tiene como finalidad, esencialmente, preservar el fuero militar para proteger un bien jurídico de especial relevancia, consistente en la disciplina militar objetivamente considerada, en la medida en que es un bien instrumental a la eficacia de la milicia y, por ende, de la seguridad nacional.

En esos términos, el fuero militar se trata de un concepto rígido cuya connotación es estricta y limitada, que conlleva la prohibición de que un civil pueda tener el carácter de sujeto activo o pasivo en un procedimiento penal militar, pero no puede sostenerse que como consecuencia del fuero militar exista una restricción tajante de que las autoridades castrenses impongan a civiles obligaciones relacionadas con la investigación con delitos o faltas a la disciplina castrense, toda vez que la finalidad última de la realización de este tipo de actos no es someter a un civil a la jurisdicción militar, sino simplemente allegarse de medios de prueba necesarios para la averiguación de la verdad, en aras de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los sujetos involucrados en el proceso militar correspondiente. Lo anterior, sin soslayar que el derecho a la tutela jurisdiccional, previsto primordialmente por el artículo 17 constitucional, es una garantía tanto de los imputados civiles, como de las víctimas civiles toda vez que, en cuanto a los primeros, es parte fundamental del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva; y por cuanto hace a los segundos, porque ese derecho es una garantía indirecta de la protección de sus derechos humanos sustantivos que están protegidos por normas cuya infracción sea sancionada, efectivamente, por un tribunal con esas características y, de su derecho a la jurisdicción, a la verdad y a la justicia.

Sin embargo, esas garantías no están diseñadas para proteger a los sujetos procesales distintos del imputado y de la víctima, como es el caso de los terceros que deben intervenir en el proceso, generalmente con motivo de la actividad probatoria, de los actos de molestia que les genere el proceso, como la obligación de comparecer, de aportar información o de emitir un dictamen; de ahí que el suscrito considera que el hecho de que una autoridad militar se auxilie de un civil para obtener pruebas relacionadas con un proceso judicial, no implica necesariamente una extensión de la jurisdicción militar respecto de civiles dado que, en ese supuesto, los terceros mencionados no están siendo juzgados como víctimas ni como imputados. Lo anterior, en el entendido de que si bien las actuaciones de las autoridades militares al requerir el auxilio de un civil en un proceso del orden castrense deben realizarse dentro de los parámetros constitucionales a fin de respetar los derechos de los gobernados, lo cierto es que, en ese supuesto, la afectación que podría generar esa clase de actos no derivaría de la transgresión al artículo 13 constitucional, sino en su



caso, de lo previsto en el diverso 16 de la Carta Magna, por tratarse de actos de molestia que deben ser controlados. En esos términos, se obtiene entonces que **los requerimientos u obligaciones establecidas por una autoridad militar a un civil para obtener pruebas relacionadas con un proceso judicial no se rigen por lo establecido en el artículo 13 constitucional, por no tratarse de una extensión al fuero militar ahí establecido** ya que, en ese supuesto, a los civiles no se les está juzgando como sujetos activos o pasivos de un delito militar, sino que su intervención tiene como objeto únicamente recabar información o medios de prueba referentes a la integración de las carpetas de investigación relacionadas con delitos de disciplina militar o a la investigación de la posible comisión de faltas de este orden.

Ahora bien, aun cuando la participación de un civil en un proceso en materia de justicia militar no se trata de una extensión del fuero militar susceptible de vulnerar lo dispuesto por el artículo 13 constitucional, lo cierto es que se trata de un acto de molestia emitido en perjuicio de un gobernado y, por tanto, para que un autoridad pueda efectuar ese tipo de actos, es necesario que esa facultad se encuentre legalmente prevista y que, a su vez, su regulación atienda a lo dispuesto en el diverso 16 de la Carta Magna. En ese tenor, toda vez que la imposición de deberes o cargas a civiles para que participen en un proceso penal militar constituye una restricción o limitación, aun de manera provisional, de los derechos humanos de personas no involucradas con las Fuerzas Armadas, es necesario establecer cuáles son las condiciones que deben actualizarse para que una medida de esa clase se encuentre constitucionalmente justificada.

Para tal efecto, es necesario partir de lo dispuesto por el referido artículo 16 constitucional que, en lo conducente, en su primer párrafo dispone que "*nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*" Por su parte, en su párrafo décimo cuarto, el numeral 16 de la Carta Magna prevé la garantía orgánica que exige la intervención de un Juez de Control, para la válida imposición de medidas derivadas de técnicas de investigación que pudieran causar restricciones, aunque sean provisionales, en los derechos humanos de los particulares.

En relación con los Jueces de Control, este Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014,² se pronunció sobre la importancia de esta institución,

² Resuelto en sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho.



como uno de los pilares del nuevo sistema penal acusatorio. En ese asunto se destacó, entre otros aspectos, que si el control judicial se ideó como un mecanismo de protección de derechos fundamentales, entonces la autorización judicial será obligatoria, al menos desde el punto de vista de control abstracto en el que nos encontramos, cuando la técnica o acto de investigación que pretenda practicar la autoridad signifique una necesaria afectación a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Asimismo, se estableció que, para tales efectos es irrelevante que el acto en cuestión no sea privativo, dado que los actos de molestia también representan interferencias, afectaciones o violaciones a los derechos humanos (aunque se encuentren constitucionalmente autorizadas, al no ser derechos absolutos); esto, sobre la base de que los perjuicios al gobernado pueden presentarse tanto en los actos de privación como en los de molestia,³ sean o no definitivos, pues esta distinción, para los efectos mencionados, no encuentra sustento constitucional; y si bien la Constitución autoriza afectaciones a derechos fundamentales bajo parámetros de proporcionalidad y sujeto al principio de legalidad en muchas áreas de la actividad pública y privada, lo cierto es que, en materia penal, dichas restricciones requieren de la autorización judicial, lo cual es acorde no sólo con el derecho a que cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales sea nula, sino que, aún más relevante, con el principio de presunción de inocencia, que exige que en tanto no se decida sobre la culpabilidad de una persona en la comisión de un delito a través de un juicio, no se le puede tratar como culpable dentro y fuera del proceso, lo que conlleva, sin duda alguna, a que por la mera sospecha de estar involucrado en un delito, no se limiten sus derechos sin la aprobación de un Juez imparcial.

De lo anterior advierto que en cualquier acto que establezca este tipo de medidas en perjuicio de particulares es necesaria la intervención de un Juez de Control, lo cual significa que no basta con que una autoridad efectúe funciones materialmente jurisdiccionales, sino que, por disposición constitucional, para la implementación de esa clase de medidas es necesaria la intervención de una autoridad formalmente judicial.

Atendiendo a la interpretación de este Pleno en relación con el alcance del artículo 16 constitucional, por cuanto hace a la relevancia del control judicial previo, se obtiene que la autorización o control judicial previo se constituye en un derecho humano de rango constitucional que implica que, por regla general,

³ Amparo en revisión 218/2001.



la autorización de las técnicas de investigación requiere de la intervención de los Jueces de Control; aspecto que también rige en materia de justicia militar, al no haberse establecido una excepción al respecto por parte del Constituyente Permanente. Por tanto, toda vez que el control judicial previo tiene como objetivo controlar la procedencia constitucional y legal de las solicitudes de medidas cautelares, se deduce entonces que, en materia de justicia militar, para la implementación de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación en las que se involucre a un civil, es necesaria la intervención de un Juez de Control, que necesariamente debe ser una autoridad judicial civil, tal como está garantizado por el artículo 16 constitucional.

Así se considera atendiendo a que si bien no está sujeto a discusión que los Jueces militares son las autoridades en materia de justicia militar y, su función en los procesos relacionados con la disciplina militar es materialmente jurisdiccional, con todas las facultades que les atribuyen las leyes castrenses aplicables, las cuales sin duda rigen sobre los miembros de las Fuerzas Armadas, lo cierto es que su carácter de Juez se encuentra restringido al ámbito de su competencia, es decir, al fuero militar conforme al artículo 13 constitucional, sin que puedan equipararse a un Juez civil.

En relación con lo anterior, conviene precisar que, en el ámbito convencional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana. Además, en relación con la estructura orgánica y composición de los tribunales militares, la Corte Interamericana ha considerado que carecen de independencia e imparcialidad cuando *"sus integrantes sean militares en servicio activo, estén subordinados jerárquicamente a los superiores a través de la cadena de mando, su nombramiento no depende de su competencia profesional e idoneidad para ejercer las funciones judiciales, no cuenten con garantías suficientes de inamovilidad y no posean una formación jurídica exigible para desempeñar el cargo de Juez o fiscales."*⁴ En el caso de México, no puede perderse de vista que, por su propia naturaleza, las autoridades judiciales militares, incluyendo las que ejercen funciones judiciales, forman parte de una

⁴ Cfr. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C, No. 135, párr. 155, y *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C, No. 288, párrs. 146 y 149.



institución armada cuyo mando supremo lo ostenta el titular del Poder Ejecutivo Federal, lo cual corrobora que el Juez de Control Militar no es un órgano con garantías de independencia, simplemente porque no pertenece a un Poder distinto e independiente del Ejecutivo Federal.

No pasa inadvertido que el Código Militar de Procedimientos Penales prevé la figura de Juez de Control Militar y, según lo dispone su glosario (artículo 3o., fracción VIII) "*toda alusión al término de Juez de control, debe entenderse referida al Juez militar de control*"; sin embargo, el hecho de que esa figura nominalmente reciba el título de Juez, no lo hace tal en el sentido que exige el numeral 16 constitucional. En efecto, de acuerdo con el diverso 30 Quáter del Código de Justicia Militar, para ser Juez Militar de Control la persona debe ostentar cierta jerarquía en las Fuerzas Armadas, lo cual, como la propia Corte Interamericana lo ha reconocido, impide que se garanticen los principios de independencia e imparcialidad, precisamente por estar bajo el mando del titular de un Poder del Estado distinto al Judicial.

Al respecto, el artículo 89 constitucional, en sus fracciones IV, V y VI, faculta al titular del Ejecutivo Federal para nombrar a los oficiales del Ejército y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente, como comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, en términos del numeral 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos. De ahí que, tratándose de los miembros de las Fuerzas Armadas, la designación, ocupación y conservación de los cargos, incluyendo las de los Jueces militares, por tratarse de miembros en activo con cierto rango otorgado por la autoridad superior, son condiciones enteramente determinadas por lógica de orden militar, siempre comandado en última instancia por el titular del Ejecutivo Federal.

Asimismo, no debe perderse de vista que, atendiendo al principio de separación de poderes, la independencia de la rama judicial respecto de los otros Poderes (el Ejecutivo y el Legislativo), funciona como el factor que permite a los particulares confiar en el ejercicio de su potestad, y que su ejercicio tendrá un auténtico contrapeso; en tanto que esa independencia de los Jueces orgánicamente respaldada es la que asegura que ellos puedan resolver con libertad de criterio razonado, sin incentivos para complacer los intereses de los otros Poderes. Ésta es la lógica que en suma atempera el poder coactivo del Estado, distribuyéndolo funcionalmente y a la larga, maximizando la libertad de las personas. De ahí que, atendiendo al principio de separación de poderes, el modelo de subordinación jerárquica que rige en el ámbito militar respecto de sus miembros, si bien su diseño resulta apropiado para el fuero castrense, no lo es para los ciudadanos ordinarios y tampoco para los servidores públicos del fuero civil,



precisamente porque no garantiza independencia con respecto al Poder Ejecutivo y tampoco con respecto al propio gremio castrense.

Con base en estas consideraciones, se deduce que, **si bien es viable la colaboración de civiles en indagatorias y procesos jurisdiccionales del fuero militar, lo cierto es que, a mi juicio, cuando con motivo de esa participación la autoridad militar realice actos susceptibles de afectar derechos humanos de los civiles, para su realización se requiere como condición previa la autorización de un Juez de Control, perteneciente al fuero civil**, en términos del artículo 16 constitucional. Lo anterior, debido a que las autoridades del fuero castrense, si bien ejercen funciones materialmente jurisdiccionales dentro de los procesos en materia de justicia militar, lo cierto es que no cuentan con la potestad constitucional para, por sí y ante sí, ordenar medidas restrictivas a los derechos humanos de civiles, ni aun con la finalidad de investigar faltas a su propio orden; consecuentemente, ni el Ministerio Público Militar puede obligar a un particular a someterse a las necesidades de un proceso instruido en ese fuero ni el Juez de Control Militar tiene potestad alguna para autorizar tales intrusiones en sus derechos.

Por estas razones, partiendo del parámetro expuesto, a mi juicio debió declararse la invalidez de los artículos 87, 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 123, 128, fracción VIII, 129, fracción XI, 171, párrafo tercero, 212, 357 y 364 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como de los numerales 38 y 49 Bis, fracción XII, del Código de Justicia Militar, atendiendo a que en éstos se establecen facultades a favor de autoridades militares, que se constituyen en restricciones de derechos de civiles, que necesariamente deben ser autorizadas previamente por un Juez de fuero civil, en términos del artículo 16 constitucional y que, al no establecerse en esos términos, resultan inconstitucionales.

Estas razones son las que sostienen mi voto particular, las cuales concuerdan esencialmente con las que se plantearon al presentar el proyecto original de este asunto bajo mi ponencia, en el sentido de que, a mi juicio, lo procedente era que en el caso se declarara la invalidez de los artículos 87, 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 123, 128, fracción VIII, 129, fracción XI, 171, párrafo tercero, 212, 357 y 364 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como de los numerales 38 y 49 bis, fracción XII, del Código de Justicia Militar.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 46/2016.

En la sesión celebrada el diecisiete de abril de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno concluyó el análisis de diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y del Código Militar de Procedimientos Penales, entre ellas de los artículos 291, 295 y 296 de este último ordenamiento, en los cuales se regulaban aspectos vinculados con la intervención de comunicaciones privadas como técnica para la investigación de delitos del fuero castrense.

En el considerando denominado "Sexto c.3)" de la sentencia, por mayoría de votos se determinó declarar la invalidez de esos preceptos, por estimar que resultaban violatorios del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 14 en relación con el diverso 16, párrafo décimo tercero, ambos de la Constitución Federal, pues tales disposiciones no establecían con claridad si la intervención de comunicaciones privadas sólo podía llevarse a cabo respecto de aquellas del personal militar, o también podía practicarse sobre las comunicaciones privadas de civiles sin el control previo de un Juez civil.

De acuerdo con el criterio mayoritario, esa indeterminación normativa generaba que esa técnica de investigación pudiera ordenarse, incluso, en contra de personas ajenas al fuero castrense sin contar con la autorización de un Juez de Control del orden civil, razón por la que se declaró su invalidez.

Si bien coincidí con la expulsión del orden normativo de los artículos 291, 295 y 296 del Código Militar de Procedimientos Penales, disiento de las razones en las que se sostuvo esa conclusión, pues estimo que la invalidez de esos preceptos deriva de su franca contradicción con el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Federal, pues dichos preceptos permitían realizar una intervención de comunicaciones privadas contando con la autorización de un Juez de Control del fuero militar, cuando lo que se ordena en el citado mandato constitucional es que dicha autorización sólo puede ser otorgada por la autoridad judicial federal, categoría en la que no se encuentran incluidos los Jueces de Control del orden castrense.

De un análisis a los artículos 291, 295 y 296 del Código Militar de Procedimientos Penales, advierto que en ellos se hace referencia a la figura del "Juez de Control". Sin embargo, es claro que con ese concepto el legislador quiso siempre referirse al "Juez de Control Militar". Al respecto, basta considerar que en el diverso 3, fracción VII, del citado ordenamiento, se aclara que por "Juez de Control", debe entenderse siempre al "Juez Militar de Control". Para mayor claridad, se transcribe el dispositivo en cuestión:



Código Militar de Procedimientos Penales

"Artículo 3. Glosario

"Para los efectos de este Código, según corresponda, se entenderá por: ...

"VII. Juez de Control: El Juez Militar de Control. ..."

De los artículos 94, párrafo primero, de la Constitución Federal, y 1o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que son órganos del Poder Judicial Federal únicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Plenos Regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Colegiados de Apelación, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

Como puede advertirse, dentro de la categoría de "*autoridad judicial federal*", no se encuentran los Jueces Militares de Control a que se refiere la fracción VII del artículo 3 del Código Militar de Procedimientos Penales.

Teniendo en cuenta que en el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Federal se ordena que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, considero que los artículos 291, 295 y 296 del Código Militar de Procedimientos Penales son inválidos, pues permiten que la intervención de comunicaciones privadas pueda ser autorizada por los Jueces de Control del fuero castrense, los que, como lo he demostrado, no tienen la calidad de ser una autoridad judicial federal.

No es obstáculo para dejar de concluir lo anterior, el hecho de que la fracción XIII del artículo 49 Bis del Código de Justicia Militar disponga que la Policía Ministerial Militar tendrá facultades para, previa autorización de la autoridad judicial federal y bajo la supervisión del Ministerio Público, materializar la intervención de comunicaciones privadas exclusivamente respecto del personal militar, pues a pesar de que esta disposición sí alude a la autoridad judicial federal como la encargada del control judicial previo para llevar esa técnica de investigación, lo cierto es que el Código Militar de Procedimientos Penales, de manera incongruente, depositó dicha atribución en los Jueces de Control Militar, lo que significa, finalmente, que no se respetó el mandato del artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Federal que le confiere en



exclusiva a los respectivos Jueces del Poder Judicial de la Federación, ejercer la atribución para autorizar la intervención de conversaciones privadas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular, concurrente y aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 46/2016.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el diecisiete de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 46/2016. Este Tribunal Pleno estudió la constitucionalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar (en adelante "CJM") y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales (en adelante "CMPP"), publicado en edición vespertina en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.
2. Por un lado, se resolvió declarar la invalidez de los artículos 10, párrafo segundo y 43, párrafos primero al cuarto y sexto, del CMPP por falta de consultas indígena y afromexicana, así como a personas con discapacidad. Asimismo, y por razones diversas, se resolvió declarar la invalidez de los artículos 162, párrafo tercero, en su porción normativa "*o en los siguientes casos:*", así como de sus fracciones I a IV, 238, 245, en su porción normativa "*decretará o*", 247, fracción V, 263, 278, 282, 291, 295, 296, 299 y 361 del CMPP; así como de los artículos 81 Bis, fracción VII, y 83, fracción XIII, del CJM.
3. Por otro lado, se reconoció la validez de los artículos 2, 73, 87, 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 103, 105, 123, 128, fracción VIII, en su porción normativa "*y a particulares*", 129, párrafo segundo, fracciones VI, VII, XI, en su porción normativa "*a las personas físicas o morales*", y XII, 136, fracciones VI y VII, 145, fracción II, inciso b), 146, 151, párrafo primero, 153, fracción XI, 171, párrafo tercero, 212, en su porción normativa "*persona o*", 247, fracción III, 248, 262, 264, 283, 286, 352, 357, 364 y 367 del CMPP, así como de los artículos 38, 49 Bis, fracción XII, en su porción normativa "*y solicitar a las personas físicas o colectivas*", y 83, fracciones XIV, XIX, XXIII, XLIII, XLV y XLIX, del CJM. Asimismo, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 10,



párrafo primero, 215, 267 y 363 del CMPP, por no alcanzarse la votación calificada necesaria para declarar la invalidez de dichas disposiciones.

4. Emito el presente voto particular, concurrente y aclaratorio para explicar:
 - a. Mi disenso en cuanto a la declaratoria de invalidez de ciertas porciones específicas de los artículos 10 y 43 del CMPP (II);
 - b. Mi disenso en cuanto a la eliminación del parámetro de regularidad relativo a la interpretación del fuero y disciplina militares (III);
 - c. Mi disenso respecto al reconocimiento de validez de los artículos 128, fracción VIII, 129, fracción XI, y 212 del CMPP, y 38 y 49 Bis, fracción XII, del CJM, así como del diverso 87 del CMPP (IV);
 - d. Algunas divergencias en cuanto al análisis de los artículos 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 283, 286, 291, 295, 296 y 352, todos del CMPP (V);
 - e. Mi disenso en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 83, fracción XLIX, del CJM (VI);
 - f. Una aclaración respecto a mi voto por la inconstitucionalidad del artículo 215 del CMPP (VII), y
 - g. Mi disenso en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 262 del CMPP (VIII).

II. Voto particular en cuanto a la votación relativa a la falta de consulta indígena y a personas con discapacidad¹

5. La mayoría votó por declarar la inconstitucionalidad de los artículos 10, párrafo segundo, y 43, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto del CMPP, al considerarse que una consulta previa era necesaria en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad.
6. Estuve de acuerdo con el parámetro de regularidad aquí expresado, así como en votar por la invalidez de la totalidad de los párrafos tercero, cuarto y sexto

¹ Estudiada en el apartado "Quinto.—Invalidez de los artículos 10 y 43, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales por falta de consulta previa."



del artículo 43. Sin embargo, tuve divergencias en cuanto a las otras declaratorias de invalidez alcanzadas.

7. Por un lado, consideré que, del artículo 10, párrafo segundo, únicamente era necesario invalidar la porción normativa: "En el caso de las personas con capacidades limitadas, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera". Claramente, esta porción que utiliza la expresión "personas con capacidades limitadas" para referirse a personas con discapacidad, cae dentro del supuesto normativo desarrollado en el engrose para requerir de una consulta a personas con discapacidad. Sin embargo, la oración que le antecede, a pesar de formar parte del mismo párrafo, en realidad es una norma distinta que hace referencia al párrafo anterior, y que establece, de forma general, que las autoridades velarán porque a quien intervenga en el procedimiento penal se le garantice la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. Así pues, considero que dicha disposición no requería de una consulta previa y no debía ser invadido por este Tribunal Pleno.
8. Por otro lado, en cuanto al artículo 43, no consideré que fuera necesario declarar la invalidez de su primer párrafo que establece como regla general que los actos procesales deberán realizarse en idioma español. Asimismo, en cuanto al segundo párrafo, este se refiere en una instancia a reglas generales para la traducción del proceso militar para personas que no hablen o entiendan el español. Esta disposición, a mi juicio no exige de una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos. En contraste, voté por invalidar la porción normativa "al igual que las personas que tengan algún impedimento para darse a entender", utilizado para referir a personas con ciertos tipos de discapacidad, por lo que, en ese caso, consideré que la consulta previa a personas con discapacidades sí era necesaria.

III. Voto particular respecto a la eliminación del parámetro de regularidad

9. El proyecto original que el Ministro ponente puso a nuestra consideración proponía un parámetro de regularidad dentro del apartado SEXTO del estudio de fondo, titulado: "*Interpretación del fuero y disciplina militares conforme al parámetro de regularidad constitucional*". Tras la discusión inicial de dicho apartado en la sesión del catorce de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro ponente aceptó ajustar su propuesta, incorporando las diferentes posturas que varias Ministras y varios Ministros expresamos. En la sesión de veintisiete de marzo del mismo año, analizamos la nueva propuesta del parámetro de regularidad. La mayoría de las Ministras y Ministros votó por eliminar dicho apartado y proceder al análisis de cada artículo por sus propias características. Sin em-



bargo, yo voté a favor de que se mantuviera dicho parámetro pues, a pesar de separarme de algunas consideraciones específicas, coincidía en los argumentos centrales de la propuesta, los cuales además me parecía sentaban un precedente importante.

10. A continuación, sintetizo los argumentos centrales y los criterios propuestos por el Ministro ponente, explicando aquellos con los que estoy de acuerdo y desarrollando las divergencias que tuve frente a la propuesta.
11. El parámetro propuesto partía de lo establecido en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² respecto a que el fuero militar subsiste únicamente para delitos y faltas contra la disciplina militar. Tras referir diversos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ la propuesta determinaba que: "el fuero militar es el competente para conocer de los delitos y faltas que, por su propia naturaleza, atenten de manera directa contra la disciplina militar, cometidos por militares en activo, siempre y cuando se realicen en actos del servicio y no esté involucrado un civil o se trate de violaciones de derechos humanos."
12. En cuanto a la disciplina militar como un "principio organizativo", citaba el criterio establecido por la Primera Sala en el amparo en revisión 448/2010 y retomado por el Pleno en el amparo en revisión 605/2014. De ellos, derivaba que no cualquier conducta irregular realizada por un militar en activo puede afectar la disciplina militar y dar lugar a un delito castrense pues: i) la observancia del principio de legalidad en materia penal establece que dicha conducta debe estar tipificada como punible en una ley formal y material; y, ii) debe existir

² **Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

³ De la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la propuesta citaba, entre otros, los asuntos *Radilla Pacheco Vs. México*, *Fernández Ortega y otros Vs. México*, *Rosendo Cantú y otros Vs. México*, y *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. De esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, refería a la contradicción de tesis 381/2010 resuelta por la Primera Sala y el amparo en revisión 605/2014 resuelto por el Pleno, así como el expediente varios 912/2010, el expediente varios 1396/2011, los conflictos competenciales 38/2012, 60/2012, y los amparos en revisión 60/2012, 61/2012, 62/2012 y 770/2011.



una conexión directa entre la conducta y la disciplina castrense como principio organizativo de las Fuerzas Armadas.

13. Posteriormente, la propuesta adoptaba el criterio espacial que propuse durante la discusión inicial de este parámetro. El criterio atiende a que el artículo 129 constitucional⁴ dispone que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, aunado a que solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión o en los campamentos, cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones estableciere para la estación de las tropas. De estas disposiciones, se deriva que el Constituyente pretendió que, en tiempos de paz, los militares habrían de permanecer en los castillos, en las fortalezas y almacenes o en los campamentos, cuarteles o depósitos ahí referidos.
14. Ahora bien, este criterio no pretendía desconocer que las labores ejercidas por militares desbordan esos supuestos. Por ejemplo, al resolver la controversia constitucional 90/2020, el Pleno reconoció que, incluso, las Fuerzas Armadas pueden participar, de acuerdo con los artículos quinto y sexto transitorios de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de 2019, en labores de seguridad pública cuando el presidente lo disponga y de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Esto implica, necesariamente, su actuación fuera de los cuarteles.
15. Esta actuación fuera de los cuarteles es válida por tener un fundamento constitucional, pero mantiene su carácter excepcional a la luz del artículo 129 constitucional. Por eso consideré en mi propuesta, retomada por el Ministro ponente que, del referido numeral constitucional, se deriva que el actuar de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, fuera de los castillos, fortalezas, almacenes, campamentos, cuarteles o depósitos, si bien puede ser constitucional, no puede considerarse *a priori* como una función con estricta conexión a la disciplina militar o, mejor dicho, al servicio castrense objetivamente valorado. Por tanto, la propuesta consideraba que los delitos cometidos en el contexto de estas labores no deberían caer dentro de la disciplina militar y, por tanto,

⁴ "Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



siempre que el delito se cometiere fuera de los cuarteles en tiempos de paz, debería operar una presunción *iuris tantum* de que debe juzgarse bajo el fuero civil por no guardar exacta conexión con la disciplina militar.

16. Así pues, el parámetro del Ministro ponente proponía restringir el fuero militar en tiempos de paz a la concurrencia de tres factores: I) uno de índole personal, referido a la especial condición del sujeto activo en los términos apuntados; II) otro de carácter objetivo o material, relacionado con la lesión o puesta en peligro de la disciplina castrense como bien jurídico tutelado con motivo o durante actos del servicio –todo ello, en el entendido de que no debe estar involucrado un civil o se trate de una violación de derechos humanos–; y, III) por último, uno de carácter espacial, consistente en que cuando el delito se cometa fuera de los cuarteles en tiempos de paz, opera la presunción *iuris tantum* de que debe ser juzgado bajo el fuero civil, por no guardar exacta conexión con la disciplina militar.
17. Hasta este punto, cabe señalar que estuve de acuerdo con la propuesta, y, en específico con fijar estos tres factores como restricción al fuero militar.
18. Posteriormente, la propuesta de parámetro de regularidad entró a examinar **el alcance del fuero militar respecto de las facultades de las autoridades militares para imponer a civiles obligaciones o cargas relacionadas con la investigación de delitos o faltas a la disciplina castrense**. Aquí, de un análisis originalista del artículo 13 constitucional, la propuesta destacaba que nunca se ha puesto en duda la finalidad de excluir a los civiles como sujetos pasivos o activos en la comisión de un delito de toda sujeción a la autoridad castrense. Sin embargo, esto es distinto a una cuestión novedosa aquí planteada: si el fuero de guerra se extiende o no a la participación de civiles en procesos penales militares cuando intervienen con un carácter distinto al de sujetos pasivos o activos en la comisión de un delito.
19. Ante esta cuestión, el criterio propuesto, con el que coincidí, es que no se considera una extensión del fuero militar la participación de civiles cuando intervienen con motivo del ejercicio de técnicas de investigación o de la solicitud de auxilio como testigos o de cualquier otro requerimiento por parte de la autoridad militar en el marco de una investigación o proceso castrense. No puede sostenerse que como consecuencia del fuero militar exista una restricción tajante de que las autoridades castrenses impongan a civiles obligaciones relacionadas con la investigación con delitos o faltas a la disciplina castrense, toda vez que la finalidad última de la realización de este tipo de actos no es someter a un civil a la jurisdicción militar, sino simplemente allegarse de medios



de prueba necesarios para la averiguación de la verdad, en aras de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los sujetos involucrados en el proceso militar correspondiente.

20. La conclusión a la que se arriba en este momento no implica que las autoridades militares estén autorizadas para efectuar requerimientos o imponer cargas a civiles sin restricción alguna. Únicamente significa que estos actos, aunque son efectuados por autoridades militares, no constituyen un desbordamiento del fuero militar y, por tanto, no son susceptibles de vulnerar lo dispuesto por el artículo 13 constitucional. Más bien, en este supuesto de participación son aplicables como límites y requisitos para el involucramiento los derechos y garantías de civiles establecidas en otros preceptos constitucionales, destacadamente, el artículo 16 constitucional.
21. Finalmente, la propuesta estudiaba **las condiciones para el ejercicio de las facultades de las autoridades militares para imponer a civiles obligaciones en materia de justicia militar**. Fue, en este lugar del estudio, que diferí con algunas de las conclusiones.
22. La propuesta partía de una interpretación del artículo 16 constitucional respecto a la labor del control judicial para la válida imposición de medidas derivadas de técnicas de investigación que pudieran causar restricciones, aunque sean provisionales, en los derechos humanos de particulares. Concluye de su análisis que, en materia de justicia militar, para la implementación de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación en las que se involucre a un civil, es necesaria la intervención de un Juez de Control, que necesariamente debe ser una autoridad judicial civil. Así pues, si bien es viable la colaboración de civiles en indagatorias y procesos jurisdiccionales del fuero militar, lo cierto es que, cuando con motivo de esa participación la autoridad militar realice actos susceptibles de afectar derechos humanos de los civiles, para su realización se requiere como condición previa la autorización de un Juez de Control, perteneciente al fuero civil.
23. Al respecto, en primer lugar, diferí de la lectura que la propuesta hacía del artículo 16 constitucional. De mi lectura dicha disposición no exige que los actos de molestia sean mandados por una autoridad judicial en específico, sino por autoridad competente. En ese sentido, aunque el Juez militar no sea una autoridad formal y estrictamente judicial, sí tiene competencia para resolver los juicios penales de orden militar, por lo que resulta competente de mandar los actos de molestia mediante un mandamiento escrito, fundado y motivado.



24. En ese sentido, diferí en que, tal como señalaba la propuesta, el párrafo décimo cuarto del artículo 16 constitucional exija la intervención de un Juez de Control civil para la imposición de todas las medidas derivadas de técnicas de investigación que pudieran causar restricciones en los derechos humanos de los particulares.
25. Lo que, desde mi punto de vista el artículo 16 constitucional sí exige es que los Jueces de Control resuelvan las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial. Así, por ejemplo, el control judicial se exige para la emisión de órdenes de cateo y para la intervención de las comunicaciones privadas, de acuerdo con el artículo 16 constitucional, así como para el caso de la prisión preventiva, en el diverso 19.
26. Por tanto, en todos los supuestos específicos en los que se requiera de control judicial, me parece que es necesario que intervenga un Juez de Control del fuero común, sin que sea suficiente que lo haga el Juez Militar de Control.
27. Pero, en los demás casos, me parece importante que, a la luz de los derechos al acceso a la justicia y de las víctimas, el Juez militar que estudie un asunto bajo su jurisdicción tenga las facultades para poder llevar a cabo el juicio por su cuenta, lo que puede incluir hacer comparecer a testigos o mantener el orden en una audiencia mediante la imposición de determinadas medidas de apremio a civiles. No extraigo del artículo 16 de la Carta Magna impedimento para tal fin y, en contrapartida, considero fundamental que se establezcan procesos que permitan el acceso a la justicia, en términos constitucionales, y que garanticen los derechos de las víctimas.

IV. Voto particular respecto al reconocimiento de validez de los artículos 128, fracción VIII, 129, fracción XI y 212 del CMPP, y 38 y 49 Bis, fracción XII, del CJM,⁵ así como del diverso 87 del CMPP⁶

28. La mayoría votó por reconocer la validez de las disposiciones referidas. Sin embargo, yo voté –en el mismo sentido que la propuesta original del Ministro

⁵ Estudiado en el apartado "Sexto, a) Análisis de los artículos 128, fracción VIII, 129, fracción XI, y 212, del Código Militar de Procedimientos Penales, y 38 y 49 Bis, fracción XII, del Código de Justicia Militar."

⁶ Estudiado en el apartado "Sexto, b) Análisis de los artículos 87, 123, 171, 267, 357, 361, 363 y 364 del Código Militar de Procedimientos Penales."



ponente– por invalidar los **artículos 128, fracción VIII, en su porción normativa "y a particulares"**, **129, fracción XI, en su porción normativa "a las personas físicas y morales"**, y **212 en su porción normativa "persona o"**, del CMPP, así como de los **diversos 38 (en su totalidad) y 49 Bis, fracción XII, en su porción normativa "y solicitar a las personas físicas o colectivas"**, ambos del CJM.

29. Estos preceptos se relacionan con las facultades del Ministerio Público Militar y de la Policía Ministerial Militar para requerir información relacionada con la investigación de hechos delictivos de la competencia militar. Todos tienen en común que en su redacción no se establece un supuesto competencial diferenciado en relación con el destinatario de la norma, sino que se refieren en forma genérica a particulares y a servidores públicos.
30. Además, en este caso, estas facultades corresponden al Ministerio Público Militar y a la Policía Ministerial Militar, y no al órgano jurisdiccional militar. Tal como referí en mi voto particular relativo a la eliminación del parámetro de regularidad (véase apartado III), el Juez militar, a pesar de no ser una autoridad formalmente judicial, requiere de determinadas facultades que pueden causar restricciones en los derechos humanos de los particulares para poder conducir un juicio. Estas facultades se justifican en la medida en que son necesarias para garantizar los derechos de acceso a la justicia y de las víctimas, y siempre y cuando no se trate de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que requieran expresamente de un control judicial, pues en ese caso se requiere de la intervención de un Juez del fuero civil. Sin embargo, estas consideraciones, a mi parecer no se trasladan al Ministerio Público Militar y a la Policía Ministerial Militar.
31. Así pues, a mi parecer, las disposiciones referidas deberían haberse declarado inconstitucionales por reconocer facultades en favor del Ministerio Público Militar y de la Policía Ministerial Militar para requerir directamente a civiles a comparecer o proporcionar información, documentación y datos para la investigación de hechos delictivos de la competencia militar, sin condicionar el ejercicio de la facultad al control previo de una autoridad competente, a fin de que realice un análisis individualizado y motivado sobre la razonabilidad y proporcionalidad de la medida. A pesar de que estas disposiciones no significan un desbordamiento del fuero militar y, por tanto, no infringen el artículo 13 constitucional, sí trasgreden el diverso 16 de la Carta Magna, que proscribe la realización de actos de molestia a las personas en su familia, domicilio, papeles o posesiones sin mandamiento escrito de autoridad competente.



32. Finalmente, en cuanto al **artículo 87** del CMPP, relativo a la facultad del órgano jurisdiccional militar y del Ministerio Público para citar a toda persona a presentarse ante ellos, la mayoría votó por considerar infundados los argumentos del accionante y por reconocer la validez de la disposición. A diferencia de ellos, y por las mismas razones expresadas en los párrafos anteriores yo voté por invalidar la porción normativa "o ante el Ministerio Público", pues me parece que dicha facultad transgrede el artículo 16 constitucional.

V. Voto particular y concurrente en cuanto al análisis de los artículos 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 283, 286, 291, 295, 296, y 352, todos del Código Militar de Procedimientos Penales⁷

33. Voté con la mayoría por reconocer la validez del **artículo 352** del CMPP; sin embargo, lo hice por razones distintas. La razón de mi concurrencia es que no comparto la lectura del artículo que hace el párrafo 141 del engrose, que establece que los infractores únicamente pueden ser el Ministerio Público, el acusado, su defensor y la víctima u ofendido. Considero que el precepto menciona a estos sujetos en su segundo párrafo para prever consecuencias específicas para ellos, pero no para acotar el concepto de infractor.

34. Al contrario, me parece que del primer párrafo del artículo debe entenderse que el infractor puede ser cualquier asistente. Cabe señalar que, el diverso 4 del Código Militar de Procedimientos Penales, si bien, señala que deberá privilegiarse en lo posible la asistencia de personal militar, abre la posibilidad a la asistencia de civiles, mencionando expresamente a periodistas y medios de comunicación.

35. Por tal razón, me parece que la lectura de la norma es clara en permitir la imposición de medidas de apremio a civiles. Sin embargo, por la interpretación que hago del artículo 16 constitucional que he desarrollado con anterioridad, esto no deviene en la inconstitucionalidad de la norma impugnada, puesto que el Juez militar requiere de esta facultad para llevar a cabo el juicio y la Constitución no exige de control judicial para ello.

36. En cuanto al análisis del **artículo 101**, voté –a diferencia de la mayoría— por la invalidez de la fracción I, inciso b), que otorga al Ministerio Público Militar la facul-

⁷ Estudiados en el apartado "Sexto, c) Análisis de los artículos 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 129, fracciones VII y XII, 136, fracciones VI y VII, 247, fracciones III y V, 248, 264, 278, 282, 283, 286, 291, 295, 296, 352 y 367 todos del Código Militar de Procedimientos Penales, así como del artículo 83, fracciones XIV, XIX y XXIII, del Código de Justicia Militar."



tad para establecer medidas de apremio, pues algunas de ellas se encuentran dirigidas a personas civiles y representan una violación al artículo 16 constitucional. En contraste, voté junto con la mayoría por la validez de la fracción II, inciso b), que otorga una facultad equivalente para el órgano jurisdiccional militar. Las razones para hacer esta distinción son las mismas que las que desarrollé en el apartado anterior (IV).

37. Respecto al análisis de los **artículos 291, 295 y 296**, voté con la mayoría por declarar su invalidez y estuve de acuerdo con las razones expresadas. Únicamente emito esta concurrencia para enfatizar que de acuerdo con el artículo 16 constitucional, en todos los casos es necesario que un Juez de Control del Poder Judicial autorice la intervención de comunicaciones privadas. Al respecto, consideré que debía invalidarse por extensión el artículo 287 de este ordenamiento, lo que propuse en el apartado de efectos. Sin embargo, esto no fue aprobado por la mayoría.
38. Finalmente, en cuanto al análisis de los **artículos 283 y 286**, voté con la mayoría por reconocer la validez de dichos artículos. Únicamente, me separé del pie de página 44 del engrose (correspondiente al pie de página 95 del proyecto original), pues no comparto el sentido de las tesis ahí citadas.

VI. Voto particular en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 83, fracción XLIX, del CJM⁸

39. El artículo 83, en su fracción XLIX, establece que una función del Ministerio Público Militar será "mantener la secrecía de la investigación, permitiendo el acceso a ella sólo al personal autorizado por la ley.". La mayoría votó por reconocer su validez, pues consideraron que dicho artículo –así como el artículo 103 del CMPP, que fue analizado junto con éste– establece la clasificación de la información relativa a datos personales en los procedimientos penales en materia de justicia militar y no resulta violatorio del derecho de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad, toda vez que el límite al ejercicio de ese derecho se encuentra previsto en la Constitución y proviene de la protección al derecho fundamental que tienen todos los ciudadanos de que no se interfiera su vida privada y datos personales.
40. Yo estuve de acuerdo con la mayoría en cuanto a las consideraciones relativas al derecho de acceso a la información pública y su relación con el derecho a

⁸ Estudiados en el apartado "Octavo, a) Análisis de los artículos 103 del Código Militar de Procedimientos Penales y 83, fracción XLIX, del Código de Justicia Militar."



la protección de la vida privada y los datos personales. Por esa razón, estuve de acuerdo en reconocer la validez del artículo 103 del CMPP.

41. Sin embargo, voté en contra de la propuesta y por la invalidez del **artículo 83, fracción XLIX**, del CJM pues, a mi parecer, dicho análisis no resultaba aplicable aquí. Esta disposición establece, como función del Ministerio Público Militar, "mantener la secrecía de la investigación, permitiendo el acceso a ella sólo al personal autorizado por la ley". A diferencia de la prevista en el referido artículo 103 del CMPP, no refiere únicamente a "información confidencial relativa a los datos personales". Por otra parte, tampoco limita el deber de secrecía a la información reservada, sino que lo hace para toda la investigación. Cabe resaltar, además, que la única excepción a este deber es permitir acceso a "personal autorizado por la ley", pero en ningún caso, dicha información puede hacerse pública.
42. No paso por alto que la información contenida dentro de las investigaciones de delitos, en trámite ante el Ministerio Público, es uno de los supuestos de reserva de información previsto en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sin embargo, la reserva únicamente puede realizarse previa prueba de daño por los sujetos obligados.
43. Es por ello por lo que consideré que esta norma establece una reserva previa y absoluta sobre la información relativa a la investigación, pasando por alto la realización de una prueba de daño. Además, a diferencia del artículo 103 del CMPP, no se limita a información confidencial relativa a datos personales. Por estas razones, voté por invalidar esta norma.

VII. Voto aclaratorio respecto a mi votación por la inconstitucionalidad del artículo 215 del CMPP⁹

44. La impugnación respecto a la inconstitucionalidad del artículo 215 del CMPP se desestimó, al no alcanzarse la votación calificada requerida. Yo voté por la invalidez del artículo, pues coincidí con los argumentos propuestos por el Ministro ponente. En síntesis, la propuesta señalaba que la norma impugnada determina diversos supuestos de clasificación de información reservada en aspectos relacionados con la carpeta de investigación, y que esto constituye una limitación genérica, total e indeterminada. Así pues, el precepto establece una

⁹ Analizado en el apartado "Octavo, b) 2. Análisis del artículo 215 del Código Militar de Procedimientos Penales."



restricción *ex ante* de la información obtenida a partir de las técnicas de investigación del Ministerio Público Militar, contraviniendo el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

45. Al respecto, emito esta aclaratoria para explicar (tal como lo hice en la discusión del Pleno) mi voto aquí en relación con el que emití al resolverse el amparo en revisión 484/2018. En dicho asunto, que resolvimos en la Primera Sala, analizamos el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que dispone que los registros y documentos de la investigación están estrictamente reservados y únicamente las partes pueden tener acceso a los mismos.
46. En esa ocasión, estuve por reconocer la validez de la norma, pues consideré que bastaba con una interpretación conforme y lineamientos para aquellos casos que involucran graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, para que la reserva de la información referida fuera constitucional. En específico, en aquel amparo consideramos que, si el Ministerio Público recibía una solicitud de acceso a la carpeta de investigación, le correspondía fundamentar su decisión en el parámetro de regularidad constitucional relativo a lo que se entiende por violación grave de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, lo que resulta en que en esos supuestos existirían excepciones a la reserva de información.
47. Sin embargo, en una nueva reflexión que va en línea con mi votación en diversos precedentes resueltos por este Tribunal Pleno, tales como las acciones de inconstitucionalidad 100/2019 y 80/2018, coincidí con la propuesta en que la reserva de información debe ser realizada, en todos los casos, a través de una prueba de daño, lo que implica que cualquier norma jurídica que reserve información mediante reglas de manera previa y absoluta resulta sobreincluyente en perjuicio del derecho a la información.

VIII. Voto particular respecto al reconocimiento de validez del artículo 262 del CMPP¹⁰

48. La mayoría consideró infundados los argumentos del accionante y votó por reconocer la validez del **artículo 262** del CMPP. Yo voté en contra, por las razones que expreso en este voto particular.

¹⁰ Analizado en el apartado "Décimo segundo. Análisis del artículo 262 del Código Militar de Procedimientos Penales."



49. El artículo referido establece que todo acto de molestia deberá llevarse a cabo con respeto a la dignidad de la persona en cuestión. Además, señala que antes de llevar a cabo el procedimiento, se le informarán sus derechos y se solicitará su cooperación. Sin embargo, en caso de que el militar no esté dispuesto a cooperar o se resista, se realizará un registro forzoso por un personal del mismo sexo.
50. La mayoría consideró que la inspección de un militar y sus posesiones, en términos del artículo estudiado, constituye un control preventivo provisional que se encuentra autorizado constitucionalmente, no sólo en la prevención y persecución de delitos, sino también en su investigación. Así pues, consideraron que las inspecciones son y deben ser una tarea primordial y connatural de la función investigadora de los delitos, y constituyen una restricción admisible constitucionalmente al derecho de libertad deambulatoria, siempre que se lleven a cabo respetando cabalmente los requerimientos constitucionales definidos por este Tribunal Pleno en diversos precedentes.
51. Coincidí con la mayoría en que los controles preventivos provisionales son un tipo de afectación momentánea de la libertad. Sin embargo, y esta fue la principal razón de mi disenso, estimo que éstos pueden ser conceptualizados como una categoría autónoma de las previstas constitucionalmente. La Primera Sala los ha entendido en esta sintonía;¹¹ únicamente, como medios para

¹¹ Véase la tesis aislada 1a. XXVI/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 669, de rubro y texto:

"CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. PARÁMETROS A SEGUIR POR LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA PARA QUE AQUÉL TENGA VALIDEZ CON POSTERIORIDAD A LA DETENCIÓN EN FLAGRANCIA. La finalidad de los controles preventivos provisionales es evitar la comisión de algún delito, salvaguardar la integridad y la vida de los agentes policiacos, o corroborar la identidad de alguna persona, con base en información de delitos previamente denunciados ante la policía o alguna autoridad. En este sentido, la realización de esos controles excluye la posibilidad de que la autoridad pueda detener a una persona sin causa mínima que lo justifique, de lo contrario, bajo una circunstancia abstracta –como la apariencia física de las personas, su forma de vestir, hablar o comportarse–, podrían justificar su detención y revisión física cuando es evidente que no existen circunstancias que permitan explicar la sospecha de que se está cometiendo un delito. Por tanto, para que se justifique la constitucionalidad de un control preventivo provisional es necesario que se actualice la sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no sólo una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente de la autoridad. Así, las circunstancias para acreditar empíricamente la sospecha razonable objetiva son relativas a los objetos materiales del ilícito, los sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas y los testigos de algún delito con las denuncias que haya recibido la policía. En este contexto, las condiciones en las cuales la policía estará en posibilidad de llevar a cabo un control de detención, se actualizan cuando la persona tenga un



justificar las detenciones en flagrancia en la comisión del delito y no como una técnica o medio de investigación en la etapa preliminar.

comportamiento inusual, así como conductas evasivas y/o desafiantes frente a los agentes de la policía. Sin embargo, en la actualización del supuesto de sospecha razonada, no existe la condición fáctica descrita, la comisión del delito evidente y apreciable de forma directa, pero sí las condiciones circunstanciales que justifican la realización de un control preventivo provisional por parte de los agentes de la autoridad, ya sea porque haya una denuncia informal o anónima, o porque el sujeto exteriorice acciones que objetivamente den lugar a considerar que se pretende ocultar la realización de un delito. Aunado a lo anterior, las condiciones fácticas son las que van a determinar el grado de intensidad del control preventivo por parte de la autoridad. En este sentido, existen dos tipos de controles que pueden realizarse: 1. Preventivo en grado menor, en el cual, los agentes de la policía pueden limitar provisionalmente el tránsito de personas y/o vehículos con la finalidad de solicitar información a la persona controlada, por ejemplo, su identidad, ruta, motivos de su presencia, etcétera. En este control preventivo de grado menor, también los agentes de la policía pueden efectuar una revisión ocular superficial exterior de la persona o del interior de algún vehículo. 2. Preventivo en grado superior, el cual está motivado objetivamente por conductas proporcionales y razonablemente sospechosas, lo que implica que los agentes policiales estén en posibilidad de realizar sobre la persona y/o vehículos un registro más profundo, con la finalidad de prevenir algún delito, así como para salvaguardar la integridad y la vida de los propios agentes. En este supuesto, éstos podrían, además, registrar las ropas de las personas, sus pertenencias así como el interior de los vehículos. Este supuesto se actualiza si las circunstancias objetivas y particulares del delito y el sujeto corresponden ampliamente con las descritas en una denuncia previa, o bien si los sujetos controlados muestran un alto nivel de desafío o de evasión frente a los agentes de la autoridad. En consecuencia, si después de realizar el control provisional legítimo los agentes de la policía advierten la comisión flagrante de algún delito, la detención del sujeto controlado será lícita, y también lo serán las pruebas descubiertas en la revisión que, a su vez, tendrán pleno valor jurídico para ser ofrecidas en juicio."

Asimismo, véase la tesis aislada 1a. XCII/2015 (10a.) emitida por la Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1101, de rubro y texto:

"LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL. La libertad es un derecho humano de protección evolutiva que se reconoce formalmente tanto a nivel interno como internacional y que admite diferentes manifestaciones como la libertad personal que, en su ámbito más básico, es entendida como la capacidad de una persona de llevar a cabo sin intromisiones injustificadas sus propios actos, incluyendo la libertad de movimiento o libertad deambulatoria. Ahora, restringiéndose al ámbito de la materia penal, se ha sostenido que para la privación de la libertad de una persona deben concurrir una serie de requisitos constitucionales como la emisión de una orden de aprehensión, un caso de urgencia acreditable por el Ministerio Público o la actualización de un supuesto de flagrancia delictiva. Sin embargo, es notorio que al margen de estos casos, existen afectaciones momentáneas a la libertad que no encuadran dentro de dichas categorías conceptuales y que deben cumplir con otros parámetros para validar su constitucionalidad. Es decir, las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican actos de investigación o de prevención del delito, mismos que necesariamente provocan algún tipo de incidencia o contacto entre agentes del Estado y los habitantes de este país. A este tipo de situaciones se les puede denominar como restricciones provisionales al ejercicio de un derecho, ya que no conllevan una privación del derecho de libertad personal, sino una afectación momentánea de la



52. Por lo anterior, no comparto la afirmación del párrafo 419 referente a que las inspecciones son y deben ser tarea primordial y connatural de la función investigadora de los delitos en la etapa de investigación, sin necesidad de pasar por el control judicial.
53. El control preventivo provisional se encuentra relacionado y se ha desarrollado respecto de la flagrancia y la sospecha razonable; por lo que, en todos los demás casos, las acciones de inspección deben contar con control judicial para justificar su validez.
54. El control preventivo no debe ser usado en la etapa de investigación de los delitos, sino sólo como un elemento de la flagrancia y bajo sospecha razonable, que permita a los agentes de la Policía acercarse y realizar actos que se encuentren inmediatamente relacionados con la comisión de un delito y den lugar a la flagrancia como justificación de la detención. Esto no puede presentarse en la etapa de investigación preliminar del hecho, donde toda inspección, tanto de personas como de vehículos, debe estar autorizada por una autoridad jurisdiccional competente.
55. Adicionalmente, e incluso suponiendo que los controles preventivos pudieran considerarse como admisibles en la etapa de investigación, me parece que la regulación es deficiente, pues omite señalar cuáles son los *actos de molestia* a los que se refiere. Podemos inferir, del precepto impugnado, que son algún tipo de registro. Sin embargo, no es claro si denota a las inspecciones de personas y a las revisiones corporales, desarrolladas en otros preceptos del código, o a cualquier otro tipo de actos no explicitados en el mismo. Esta indeterminación no se subsana con la lectura del CJM, pues éste tampoco hace referencia alguna a los referidos actos de molestia.
56. Lo anterior, en mi opinión, nos impide llegar a la conclusión de que los actos de molestia a los que se refiere el código adjetivo impugnado caen dentro de la categoría de controles provisionales preventivos. En ese entender, no parece

misma que deberá estar justificada por la autoridad y que en muchos casos tiene como finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública. En ese tenor, para analizar la validez de estas restricciones, en precedentes de esta Suprema Corte (en específico, el amparo directo en revisión 3463/2012), se ha ideado el concepto de control preventivo provisional, consistente en las diferentes actuaciones de investigación y prevención del delito, el cual es legítimo desde el punto de vista constitucional cuando se realiza en cumplimiento a lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal, siempre que se efectúe atendiendo al estándar de excepcionalidad y la concurrencia de una sospecha razonable acreditado caso por caso."



claro que la autoridad esté obligada a seguir los requisitos establecidos en los precedentes citados en la propuesta, tanto porque el propio Código Militar de Procedimientos Penales omite retomarlos, como porque no hay certidumbre de que los precedentes identificados sean aplicables a la figura referida en este artículo.

57. Así pues, me parece que la falta de claridad respecto a cuáles son los "actos de molestia" da un amplio margen de actuación a las autoridades militares y conduce a un grado de incertidumbre jurídica que me llevaron a votar por la invalidez del artículo analizado.

Nota: Las tesis aisladas 1a. XXVI/2016 (10a.) y 1a. XCII/2015 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, con números de registro digital: 2010961 y 2008643, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 46/2016.

El diecisiete de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro. En este asunto, el Pleno declaró la invalidez de diversas porciones normativas del Código de Justicia Militar y del Código Militar de Procedimientos Penales, expedidas mediante decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.

El Pleno estudió varias normas impugnadas. Casi todas ellas están relacionadas con cuestiones que exigen o permiten la participación de civiles o particulares en procesos del fuero militar, pero no en calidad de sujetos activos ni pasivos, sino como terceros o como colaboradores.

Coincido con el Pleno en algunas porciones del estudio alcanzado en la ejecutoria, pero respetuosamente disiento en otros aspectos importantes, principalmente, discrepo en la ausencia de un parámetro de control y las implicaciones que esto



permeó para el estudio de las normas impugnadas. En particular, esta falta de consenso sobre el parámetro rector¹ se debe a una decisión deliberada del Tribunal Pleno que, me parece, afecta de manera importante los méritos de la argumentación alcanzada e imposibilita juzgar las normas reclamadas bajo un mismo consenso mínimo. Consecuentemente, la resolución final no es capaz de comunicar un criterio de Pleno, y (como trataré de explicar a continuación) este defecto pudo y debió ser evitado.

Para explicar mi posición con mayor precisión, relataré un poco sobre los antecedentes que preceden la discusión del asunto, después incorporaré el parámetro de control que, a mi entender, debió regir este caso. Finalmente, con base en ese parámetro, explicaré en qué apartados de la ejecutoria consideré necesario aportar razones adicionales o distintas a las de la mayoría. En este último apartado, el orden estará determinado por las normas específicamente sujetas a análisis.

Antecedentes generales y discusión del asunto en Pleno

Antes de la aprobación de la resolución sobre la que versa este voto, el Ministro ponente presentó al Tribunal Pleno dos propuestas previas que explícitamente incorporaban un parámetro de control de regularidad constitucional para estudiar las normas impugnadas.

En un primer momento (en la sesión del catorce de marzo de dos mil veintidós), el proyecto propuso analizar el tema a la luz del artículo 13 constitucional. Para ello, retomó los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha analizado el alcance de esta norma constitucional y en los que, esencialmente, se ha determinado que la jurisdicción militar debe tener un alcance restrictivo y excepcional; además, que debe estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las fuerzas militares. Dicha propuesta citaba varios precedentes de la Corte Interamericana de Dere-

¹ Considero importante decir que, a diferencia de lo que opinaron algunos compañeros Ministros en la sesión en la que se discutió este asunto, el "parámetro de control" no es para mí equivalente a un marco teórico o a una especie de referente contextual. A mi entender, el parámetro de control es la elaboración de un ejercicio interpretativo sobre normas constitucionales que tiene por efecto vincular, no sólo al propio Pleno (para conducir sus razonamientos en función del mismo), sino también a las autoridades cuyas facultades eran materia de controversia.



chos Humanos sobre el carácter excepcional del fuero militar y, a partir de ese parámetro, buscaba determinar si las porciones normativas impugnadas extendían o no el fuero militar.

La propuesta partía de una concepción que, a mi entender, no daba cuenta del problema genuinamente planteado y, por ello, llegaba a la conclusión de que era necesario invalidar todas las normas impugnadas que, de alguna u otra manera, requerían la participación de un tercero civil, incluida –por ejemplo– la figura del garante que fungía como tal para efectos de permitir que el imputado accediera a una garantía económica como medida cautelar. Es decir, esa propuesta partía de una premisa básica: si alguna de las normas impugnadas involucraba a un civil de una u otra manera, había que invalidar.

A mi entender, el problema nuclear de este asunto no se resolvía con una interpretación acotada del artículo 13 constitucional. Es más, nunca hubo duda sobre la necesidad de mantener esa lectura tan estricta sobre su alcance y, según la cual, la competencia del fuero militar debe limitarse a conocer sobre delitos o faltas que atañen –de manera estricta, material y exclusiva– a la disciplina militar, lo cual implica, además, que un civil nunca puede estar implicado como víctima y que la investigación nunca podría versar sobre violaciones a derechos humanos.

Como lo expuse en esa sesión, entiendo que la pregunta central es si la jurisdicción militar –ya entendida en el sentido acotado que constitucionalmente le corresponde– habilita (o no) a sus autoridades para restringir o limitar, aunque sea de manera provisional, los derechos humanos de personas no involucradas con las Fuerzas Armadas, con el propósito de diseñar procesos castrenses efectivos, pero también respetuosos de los derechos humanos de todos los participantes.

Como señalé en sesión, para contestar esta compleja pregunta no bastaba con aceptar la competencia limitada del artículo 13 constitucional, pues esa interpretación (sin duda inamovible) no alcanza para resolver si, en ciertos supuestos, el fuero militar podría razonablemente requerir que los particulares participen en diligencias relacionadas con la investigación de faltas o delitos militares.

Teniendo esto como origen del problema planteado, podíamos (y debíamos) construir un parámetro de control que nos permitiera razonar con base en todos los principios constitucionales involucrados y no sólo con el artículo 13 constitucional. Sobre todo, sí era posible construir un parámetro de control apto para guiarnos en hacer distinciones inteligentes para cada una de las normas



acusadas de restringir indebidamente algún derecho humano. Y esto implicaba rechazar la idea –contraintuitiva a mi entender– de que cualquier participación de un civil en un proceso del fuero militar (intensas o no e, incluso, las voluntarias) debían ser invalidadas por violación al artículo 13 constitucional.

Con esta premisa como base, el paso esencial era, a mi entender, centrar la discusión en la garantía orgánica protegida por nuestro artículo 16 constitucional, que en su párrafo décimo cuarto² exige la intervención de un Juez del fuero civil (de Control) para la válida imposición de medidas derivadas de técnicas de investigación que pudieran causar restricciones, aunque sea provisionales, en los derechos humanos de los particulares.

¿Qué implica esto? Básicamente que, en principio, resultaría válido exigir la colaboración de civiles en indagatorias y procesos jurisdiccionales del fuero militar, pero esa exigencia no podía restringir de manera intensa o significativa un derecho sin que antes se emitiera la autorización de un Juez perteneciente al fuero civil, tal como está garantizado por el artículo 16 constitucional.

La lógica central de esta posición es, en términos sintéticos, la siguiente: al requerir la intervención de un Juez de Control del fuero civil (nunca militar) para supervisar las medidas más intrusivas en los derechos de los particulares, lo que se busca es balancear el uso del poder público, en este caso, el poder específicamente desplegado en el ámbito castrense. Bajo este entendimiento, el Juez militar (o el Ministerio Público Militar), en tanto órganos orgánicamente dependientes del Ejecutivo Federal, carecen de facultades para –de manera unilateral y sin la supervisión de un Juez adscrito a una rama independiente– imponer restricciones potencialmente groseras en el ejercicio de los derechos de los particulares no pertenecientes al ámbito castrense.

Así como en el fuero ordinario es posible ordenar ciertas medidas cautelares o técnicas de investigación que tienen por efecto limitar algunos derechos humanos (como la libertad deambulatoria), también resulta razonable aceptar ciertas limitaciones provenientes de un fuero que, sin duda, tiene fundamento constitucional. Pero la validez de esas limitaciones –que, por su naturaleza, implican

² Los Poderes Judiciales contarán con Jueces de Control que resolverán en forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre Jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.



una afectación significativa en los derechos de terceros particulares– necesariamente deben estar condicionadas por la revisión previa de una autoridad judicial, quien a su vez debe realizar un análisis individualizado y motivado sobre la razonabilidad y proporcionalidad de esa medida.

Pues bien, después de que expresé esta posición públicamente (y más a detalle) en el primer debate del Pleno, el Ministro ponente consideró oportuno retomar algunas de estas ideas y desarrollarlas de manera puntual. Así, en la siguiente sesión se sometió a discusión una propuesta para analizar los preceptos impugnados a la luz del artículo 16 constitucional, pues fue incorporada en el segundo proyecto presentado para las sesiones del veintisiete y veintiocho de marzo del presente año.

En esa propuesta se volvió a desarrollar el carácter restrictivo y excepcional de la justicia militar, pero esta vez se agregó un apartado relativo al alcance del fuero militar respecto a las facultades de las autoridades militares para imponer a civiles –no sujetos a su jurisdicción– obligaciones o cargas relacionadas con la investigación de la disciplina castrense. En él se precisó que la afectación que esta clase de actos puede generar no derivaría de la transgresión al artículo 13 constitucional, pues los requerimientos u obligaciones establecidas por una autoridad militar a un civil para obtener pruebas relacionadas con un proceso judicial no son una extensión al fuero militar. En lugar de ello, de acuerdo con ese segundo proyecto, dichos actos debían atender a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional. Bajo esta perspectiva, siempre que en las indagatorias o procesos penales del fuero militar se emitan medidas restrictivas que impacten a civiles, éstas deben ser autorizadas previamente por un Juez de fuero civil.

Sin embargo, en esta segunda oportunidad, la mayoría de los integrantes del Pleno tampoco pudo encontrar un consenso y votó en contra de incorporar este parámetro. De este modo, la mayoría decidió analizar por sus propios méritos –y sin un criterio uniforme– cada una de las normas impugnadas.

Esta es la razón principal por la cual emito el presente voto. Considero que la ejecutoria debió estudiar las normas impugnadas a la luz del artículo 16 constitucional, tal como expuse en sesión y, en parte, como proponía el segundo proyecto. Además, considero que, si el Pleno hubiese estudiado las normas impugnadas bajo este parámetro de regularidad constitucional, probablemente habría llegado a conclusiones distintas en cuanto a diversas de las porciones normativas que estudió.



Parámetro de regularidad constitucional

Tal como expuse durante las sesiones en las que se discutió este asunto, mi preocupación central es reflexionar en qué condiciones la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige la intervención de un Juez de Control perteneciente al fuero civil (es decir, un Juez en sentido formal y material)³ para supervisar aquellas medidas dictadas en el marco de procesos penales o disciplinarios del fuero militar que generen limitaciones o restricciones provisionales a los derechos humanos de los particulares.

La necesidad de control judicial previo ciertamente es el referente central de mi posición, pero cada facultad examinada requiere ser analizada en sus propios méritos y eso exige hacer algunas distinciones cuando es debido.

Como ya adelantaba en el apartado anterior, a mi entender, para contestar la compleja pregunta sometida a nuestra consideración en este asunto no basta con aceptar la competencia limitada del artículo 13 constitucional, pues esa interpretación (sin duda inamovible) no alcanza para resolver si, en ciertos supuestos, el fuero militar podría razonablemente requerir que los particulares participen en diligencias relacionadas con la investigación de faltas o delitos militares; por ejemplo, con el fin de obtener material probatorio para asegurar el debido proceso de los inculpados y, en suma, permitir la búsqueda de la verdad procesal.

En ese sentido, me parece claro que el proceso instruido en el fuero militar también debe aspirar a cumplir con los estándares más altos de un debido proceso y procurar proveer al imputado de todas las herramientas probatorias a su alcance para defender sus derechos en juicio. Es razonable que esta aspiración exija la colaboración de civiles y terceros, siempre y cuando los medios para lograrlo sean también compatibles con otros principios constitucionales, especialmente con la noción según la cual ningún Poder (o rama de gobierno) puede, por sí misma, obligar a las personas a soportar intrusiones graves a sus derechos humanos.

De este modo, la respuesta a esta interrogante necesariamente está condicionada por una lectura interrelacionada de los principios constitucionales que distri-

³ Con la expresión "Juez en sentido formal y material" me refiero a un Juez perteneciente al Poder Judicial de la Federación, orgánicamente independiente de las otras ramas de gobierno. Sólo ese Juez del fuero civil, formalmente independiente, puede resolver en términos materialmente imparciales.



buyen el uso del poder coactivo. Por ende, el parámetro de control que determine la validez o invalidez de las normas impugnadas necesariamente tiene que ser construido a la luz de la relación de interdependencia que existe entre los derechos individuales y el sistema de pesos y contrapesos protegido por nuestra Constitución, desde su redacción original. Esto no es otra cosa que asimilar la idea de que las garantías orgánicas constitucionalmente protegidas están al servicio de los derechos de los particulares.

Como anunciaba, esto requiere centrar la discusión en la garantía orgánica protegida por nuestro artículo 16 constitucional, que en su párrafo 14⁴ exige la intervención de un Juez del fuero civil (de Control) para la válida imposición de medidas derivadas de técnicas de investigación que pudieran causar restricciones, aunque sea provisionales, en los derechos humanos de los particulares.

A mi entender, las autoridades del fuero militar no cuentan con la potestad constitucional para –por sí y ante sí– ordenar medidas restrictivas de los derechos humanos de particulares, ni siquiera con la intención de investigar faltas a su propio orden. Consecuentemente, ni el Ministerio Público Militar puede obligar a un particular a someterse a las necesidades de un proceso instruido en ese fuero, ni el Juez de Control Militar tiene potestad alguna para autorizar tales intrusiones en sus derechos.

Algunos preceptos impugnados en esta acción de inconstitucionalidad otorgan competencia al Juez de Control Militar para autorizar ciertas intrusiones en los derechos y las libertades de las personas. Mi opinión es que no podemos determinar la validez de esas normas sin antes asumir que, cuando esas medidas restrictivas se proyectan en la esfera de particulares o civiles, necesariamente deben ser autorizados por un Juez del fuero civil, orgánicamente imparcial e independiente.

Estas condiciones de imparcialidad e independencia no son una mera formalidad. Antes aludía al principio de separación de poderes precisamente porque la independencia de la rama judicial respecto a los otros Poderes (el Ejecutivo y el Legislativo) funciona como ese factor que permite a los particulares confiar en que el ejercicio de su potestad tendrá un auténtico contrapeso.

⁴ Los Poderes Judiciales contarán con Jueces de Control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre Jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.



Es la independencia de los Jueces (orgánicamente respaldada) la que asegura que ellos puedan resolver con libertad y criterio razonado; sin incentivos para complacer los intereses de esos otros Poderes. Ésta es la lógica que, en suma, atempera el poder coactivo del Estado, distribuyéndolo funcionalmente y, a la larga, maximizando la libertad de las personas.

El proyecto inicialmente discutido indicaba que cualquier disposición que prevea facultades en favor de las autoridades militares para imponer, por sí, obligaciones o cargas relacionadas con la investigación de delitos o faltas a la disciplina castrense, equivale a sujetar a una persona civil a la jurisdicción militar, lo cual resulta contrario al artículo 13 de la Constitución General. Y, a continuación, se precisaba que eso no implica que las autoridades militares estén impedidas para recabar información o medios de prueba para integrar carpetas de investigación por delitos de su propio fuero. Se propone que, si un civil está implicado en ello, entonces sí es necesario gestionar la obtención de la información en cuestión a través de "los conductos legales" y mediante "la colaboración de las instituciones oficiales competentes".

Respetuosamente, me parece que ese estándar no era lo suficientemente preciso o exigente. Ahora, el hecho de que la ejecutoria carezca de un parámetro de control dificulta aún más entender cuál es la premisa constitucional que determina la validez o invalidez de las normas sujetas a examen.

Insisto: la discusión siempre debió centrarse en esa garantía orgánica que, desde la reforma de junio de 2008, otorgó facultades a Jueces de Control ordinarios para contrapesar las determinaciones de las autoridades persecutoras.

Además, esta posición no debe entenderse en el sentido de que, como solución, su principal intención es buscar un acto de colaboración o comunicación entre las autoridades del fuero civil y las del fuero militar. Lo que protege el artículo 16 constitucional no es un requisito de mero trámite; no es un exhorto, una diligencia, o una notificación entre autoridades horizontalmente colocadas. Por el contrario, el artículo 16, al proteger la autorización judicial, asigna plena potestad al Juez del orden civil para tener la última palabra sobre la validez de la medida.

Ahora bien, enfatizo que esa autoridad judicial debe encontrarse adscrita al fuero civil y no al militar por lo siguiente:

Es cierto que el Código Militar de Procedimientos Penales crea la figura del Juez de Control Militar y, según lo dispone su glosario (en el artículo 3, fracción VIII),



toda alusión al término Juez de Control debe entenderse referida al Juez de Control Militar.

Sin embargo, el hecho de que esa figura nominalmente reciba el título de "Juez" no lo hace tal en el sentido que exige el artículo 16 constitucional. Ese Juez de Control Militar no es un órgano con garantías de independencia simplemente porque no pertenece a un Poder distinto e independiente del Ejecutivo Federal.

En efecto, de acuerdo con el artículo 30 quáter del Código de Justicia Militar, para ser Juez Militar de Control, la persona debe ostentar cierta jerarquía en las Fuerzas Armadas (en particular, debe tener experiencia de varios años como coronel o teniente coronel).

Pero ¿cómo se designa a ese coronel o teniente en primer lugar? El artículo 89 constitucional en sus fracciones IV, V y VI, faculta al titular del Ejecutivo Federal para nombrar a los oficiales del Ejército y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente. Y, en términos del diverso 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, el mando supremo corresponde al presidente de la República; él es el comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

La designación, ocupación y conservación de ese cargo son condiciones enteramente determinadas por lógica del orden militar, siempre comandado en última instancia por el titular del Ejecutivo Federal.

El propio gremio organiza la distribución del poder de manera intra-sistémica. Y ese Juez Militar de Control, por diseño constitucional, no responde más que a su superior jerárquico: el Ejecutivo Federal.

Si esto es así, surgen todo tipo de cuestionamientos sobre varias de las facultades que han sido impugnadas a través de la presente acción. Por ejemplo ¿es constitucionalmente válido que un miembro del Ejército (que responde a su comandante supremo) cuente con la facultad de solicitar y autorizar una intervención de comunicaciones privadas en las que pudieran estar participando particulares o civiles?, ¿es constitucionalmente válido que las autoridades de esa corporación exijan a las personas físicas y morales que otorguen su información privada?, ¿esas autoridades cuentan con potestad constitucional para obligar a particulares y servidores públicos de otros Poderes a suministrar información y someterse a una entrevista, dictada bajo sus términos?

¿Pueden esas autoridades militares catear una oficina pública?, ¿el despacho de un Juez Federal o de un Ministro, Ministra de la Suprema Corte, como parece



autorizar el artículo 282 del Código Militar de Procedimientos Penales?, ¿no estamos ante actos que requieren algún tipo de control externo e independiente?

Visto desde el prisma del principio de separación de poderes, el modelo adoptado en los ordenamientos materia de estudio quebranta todos los ideales que se predicaban de una Constitución orgánicamente diseñada para evitar la concentración del poder por una sola rama de gobierno.

Ese diseño, quizás apropiado para el fuero militar, no lo es para los ciudadanos ordinarios (y tampoco para los servidores públicos del fuero civil), precisamente porque no garantiza independencia con respecto al Poder Ejecutivo, y tampoco con respecto al propio gremio castrense. En la medida en que ese modelo exige su cooperación y los conmina a participar en términos forzados, se actualiza este defecto en la distribución proporcionada del poder.

De este modo, el uso del término "Juez" por parte del legislador ordinario (en estos ordenamientos) no satisface la exigencia constitucional de incorporar una garantía orgánica para atemperar el uso del poder coactivo.

Ahora bien, para efectos de examinar la validez de cada una de las facultades previstas en las normas impugnadas, es razonable partir de la premisa de que ellas tienen –en principio y en términos generales– una finalidad constitucionalmente legítima; a saber: instaurar procesos penales o disciplinarios compatibles con las exigencias básicas de un debido proceso, el cual (como sabemos) aspira a estándares exigentes de suficiencia probatoria y asegura derechos como el de interrogar testigos y el derecho a la no autoincriminación, entre otros. Para cumplir con esa finalidad, es claro que los procesos del fuero militar requieren la colaboración de civiles terceros, en calidad de testigos o peritos.

Sin embargo, el hecho de reconocer que existe una finalidad constitucionalmente legítima no basta para reconocer la validez de las normas impugnadas. Es decir, la finalidad de esas medidas puede ser legítima, pero los medios establecidos para lograrlas pueden no ser apropiados (o proporcionales) con esa finalidad.

Por ejemplo (y como bien reconoce la ejecutoria), es innegable que toda persona acusada en el fuero militar tiene derecho a interrogar testigos (civiles o no), pero la duda es ¿qué medios están al alcance de las autoridades militares para forzar la comparecencia de un testigo civil? O por ejemplo, ¿de qué medios disponen esas autoridades para solicitar documentación en manos de personas físicas y morales privadas?; ¿pueden intervenir comunicaciones,



geolocalizar un dispositivo móvil o invadir la expectativa legítima de privacidad de los particulares?

El estándar que me orienta para distinguir cuándo sí es necesario ese control retoma, en primer lugar, lo resuelto por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014,⁵ que también cita la ejecutoria.

La necesidad de control judicial es la regla y no la excepción: esta es una de las implicaciones más claras de la reforma de junio de 2008 a la Constitución en materia penal, en particular por la incorporación del párrafo décimo cuarto que reconoce (usando las palabras de ese precedente) el derecho humano a un Juez de Control. Así, ya no estamos ante un sistema que sólo exige esa garantía orgánica de manera excepcional, sino que ella es condición preferente, ante cualquier acto atentatorio o restrictivo de los derechos humanos, emitido en el marco de una investigación o un proceso penal.

Adicionalmente, tal como manifesté en la sesión del veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, la propia estructura del artículo 16 constitucional responde a la intención de proteger de manera diferenciada los derechos que compromete: la libertad deambulatoria, la privacidad del domicilio, de las comunicaciones privadas, de los papeles, etcétera.

En su primer párrafo exige el requisito de fundamentación y motivación ante la producción de un acto de molestia por autoridad competente. Esta redacción, propia del texto de la Constitución del 1857, ha venido cambiando a lo largo de los años y más notoriamente en las últimas décadas. Así, por ejemplo, cuando se va a afectar la libertad deambulatoria de un ciudadano y cuando va a haber un cateo de un ciudadano, se establece el control judicial como excepción al primer párrafo.

Para todas estas excepciones al acto de molestia genérico (excepciones como la detención de una persona, el cateo o la intervención de comunicaciones) se establece como requisito que la autoridad judicial tenga que participar en colaboración con el Ejecutivo Federal para que una autoridad independiente y neutral pueda revisar el acto de autoridad que va a causar una molestia. El artículo 16 constitucional no dice que no se puede molestar al ciudadano en sus papeles, personas o domicilio, lo que sí dice es que existe un requisito

⁵ Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, resueltas por el Pleno en la sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho.



formal previo que se debe de cumplir como condición de validez del acto intrusivo.

En la reforma de 2008, se habló por primera vez de Jueces de Control en el artículo 16, párrafo catorce. Siendo fiel a su espíritu, para ese tipo de actos de molestia se requiere del ejercicio de la autoridad judicial como independiente y neutral que revise los actos del Ejecutivo que va a causar un acto de molestia.

La gran historia del artículo 16 constitucional es lo que nos permite descifrar qué hay detrás de sus distintas protecciones. En ese sentido, me parece crucial indagar con curiosidad cuáles son sus orígenes, en particular, cómo nace la cuarta enmienda de la Constitución Norteamericana (cuyo texto fue emulado por nuestro Constituyente) y cómo ésta, a su vez, tiene origen en Inglaterra, en el siglo XVIII, cuando surgen procesos de disidencia política y de oposición contra actos gubernamentales desproporcionadamente intrusivos, como órdenes de cateo generales, sin especificaciones sobre las personas o bienes sujetas al mismo y sin referencia a una finalidad particular. Esta garantía orgánica (la supervisión de un Juez para actos potencialmente intrusivos contra la privacidad) nace con la intención de dar balance al poder público, de nunca otorgar cheques en blanco a las autoridades que podían invadir al ciudadano disidente u opositor sin razones o, incluso, sin una acusación particular.

Aunque excedería el propósito de este voto dar cuenta de toda esa historia,⁶ lo cierto es que apreciarla nos permitiría internalizar con toda convicción el sentido de esta garantía orgánica, reflejada con mucha mayor precisión en el texto resultante de la reforma de junio de 2008, con la figura del Juez de Control.

Teniendo eso presente, la metodología que debíamos tener en cuenta requería plantear la siguiente pregunta: ¿cuál es el grado de afectación que se está llevando en la esfera del ciudadano que requiere la intervención del control judicial?

Por ello, en el siguiente apartado, mencionaré cuáles son mis conclusiones en función de cada tipo de acto que estaremos evaluando en esta acción; a saber: solicitudes de documentos privados, citaciones o comparecencias forzosas

⁶ Aunque existe un centenar de fuentes que explican los orígenes de la cuarta enmienda, vale la pena citar como ejemplo esta obra: *The Encyclopedia of the Fourth Amendment*, editado por Jounh R. Vile y David L. Hudson Jr. *Sage Publications*. 2013, Estados Unidos de Norteamérica.



a testigos, cateos, intervenciones de comunicaciones privadas y técnicas de investigación en general. Ordenaré esta clasificación ubicando la solución que nos da el artículo 16 en sus diferentes párrafos.

Análisis detallado de las restricciones materia de análisis en función de la estructura del artículo 16

A continuación, razonaré –en términos generales– cómo es que entiendo la estructura del artículo 16 constitucional en función de los diferentes tipos de actos que el Constituyente Permanente ha tomado en cuenta en su redacción a lo largo de su historia. Las normas impugnadas en la acción de inconstitucionalidad 46/2016 se refieren a varios de esos supuestos, por lo que esta primera aproximación general sirve para comunicar cómo entiendo las protecciones que han inspirado al Constituyente Permanente.

Primero. A mi entender, la solicitud genérica de documentos o papeles (no en forma de comunicaciones privadas), sino a través de una solicitud fundada y motivada, sí es una facultad reglada por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, y que –bajo la nomenclatura tradicional– admite ser caracterizada como un mero acto de molestia.⁷ Por tanto, se trata de una solicitud cuya validez depende de que sea emitida por autoridad competente, que funde y motive la causa legal de la solicitud.

Ahora bien, el estándar de motivación constitucionalmente exigible sí requiere que esa autoridad competente (en este caso, Ministerio Público Militar o Policía Militar) motive el acto con cierto grado de especificidad, es decir, explicando cuál es el propósito de la información; qué tipo de proceso la origina, cuál es el objeto y la extensión.

Por otro lado, todas aquellas medidas que afectan de manera directa la libertad personal o la intimidad de los civiles sí requieren control judicial previo y, por supuesto, al respecto reitero que ese control debe ser realizado por un Juez en sentido formal y material; no por un Juez Militar de Control. Puesto en términos simples, las restricciones a la libertad deambulatoria (aunque sean

⁷ Utilizo esta nomenclatura únicamente porque, por su tradición en nuestra historia jurisprudencial, me permite comunicar con claridad mi posición, pero debo dejar claro que comparto enfáticamente la distinción que adopta la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 10/2104 y su acumulada 11/2014, en el sentido de que la denominación "actos de molestia" no es por sí misma reveladora de si cierto acto intrusivo o restrictivo de derechos requiere o no de control judicial *ex ante*.



provisionales y constitucionalmente justificadas) siempre requieren supervisión de una autoridad imparcial e independiente.

Si revisamos la literalidad del artículo 16, veremos que las limitaciones más intensas a la libertad personal siempre están sujetas a autorización judicial previa. Al respecto, se pueden ver los párrafos 3o. al 7o. de dicho artículo, que regulan respectivamente la orden de aprehensión, la figura de flagrancia y de caso urgente; estos últimos requieren control judicial *ex post*.

Así, en la clasificación de actos restrictivos de la libertad personal incluyo a todas aquellas medidas que constituyen citaciones o requerimientos para sujetar a civiles a entrevistas y/o para conminarlas a comparecer en algún establecimiento o recinto sobre el que ejercen competencia las autoridades militares.

Estimo que esa facultad restringe la libertad deambulatoria de testigos civiles de manera suficientemente intensa como para justificar la necesidad de un control judicial *ex ante*.

Para apoyar este punto en particular, parto de una distinción realizada por la Primera Sala en su jurisprudencia reciente y, según la cual, es inválido que ciertas medidas que formalmente producen una restricción temporal a la libertad se usen con el propósito de producir, para todo efecto material, una detención o una privación de la libertad con fines de investigación.

Así, de acuerdo con la tesis de rubro: "ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN CONTRA UN INculpADO EN UNA INVESTIGACIÓN MINISTERIAL. ES ILEGAL CUANDO EXCEDE LOS EFECTOS JURÍDICOS PARA LOS QUE FUE EMITIDA.", esa figura no puede ser entendida en el sentido de que faculta a las autoridades ejecutoras a obligar al destinatario de la medida a permanecer contra su voluntad en el lugar en que se le interroga, pues ello equivaldría materialmente a una detención, libre de control judicial y, por ende, constitucionalmente prohibida por el artículo 16.

Aunque este criterio de la referida Sala fue emitido en un caso donde la persona llamada a citación o comparecencia era el particular imputado, me parece que esa protección es aplicable a otros sujetos (o testigos) que puedan ser sometidos a una entrevista en un área restringida, en la que se ven obligados a permanecer y no hacer uso pleno de su libertad deambulatoria.

Por lo delicado de los bienes que están en juego y considerando que el fuero militar es el que ejerce esa potestad (fuero que, además, debe estar estrictamente



acotado), me parece que en esos supuestos se actualiza la regla preferente; a saber: la necesidad de control judicial en sentido formal y material.

Por otro lado, tratándose de cateos e intervenciones de comunicaciones privadas, los párrafos onceavo y doceavo del artículo 16 constitucional, respectivamente, establecen como regla categórica la necesidad de control judicial *ex ante*. No encuentro razones para hacer una excepción.

Finalmente, la geolocalización de personas es una facultad que, por definición, se trata de una técnica de investigación y, por tanto, en términos textuales del párrafo décimo cuarto del artículo 16, también requiere control judicial.

Por último, debo precisar que, a mi entender, este estándar sólo tiene aplicación para aquellos supuestos en los que las autoridades militares pueden afectar derechos de particulares o civiles, que participan directa o indirectamente como terceros (obviamente nunca como víctimas) en un procedimiento militar.

Es decir, la necesidad de autorización judicial no aplica para todos los actos que aquí analizaremos. En definitiva, no aplica (al menos no en términos lisos y llanos) para todos aquellos actos que afectan los derechos de los imputados en el fuero militar, esto es, de militares en activo. En otras palabras, a mi parecer, lo delicado de las facultades analizadas es su afectación en los derechos de particulares o civiles, potencialmente involucrados como terceros en el fuero militar.

Esto se debe a que la decisión de un agente militar de unirse a esta corporación implica el consentimiento de sujetarse a ciertas reglas sobre sus procesos disciplinarios, e implica su consentimiento de aceptar una intrusión a su vida privada.

A la luz de este parámetro, expongo en el siguiente apartado la conclusión a la que considero que debió llegar el Pleno con respecto a varias de las normas impugnadas.

Análisis de algunas de las porciones normativas impugnadas

Como señalé anteriormente, no coincidí con la conclusión a la que arribó el Pleno en cuanto a varias de las normas impugnadas. Esto es así, porque el Pleno no partió de un parámetro de control común y, desde ese punto de vista, sus consideraciones no orientan de manera clara hacia cuál ha sido la premisa de la que depende la votación para cada norma.



Para mayor claridad, desgloso mi opinión con respecto a cada una de ellas.

i) Artículo 212 del Código Militar de Procedimientos Penales⁸

La mayoría del Pleno reconoció la validez de la porción normativa "persona o", prevista en el artículo 212 del Código Militar de Procedimientos Penales, el cual establece la obligación de toda persona o servidor público de proporcionar información que requiera el Ministerio Público y la Policía Ministerial en el ejercicio de sus funciones de investigación de un hecho delictivo.

De acuerdo con la ejecutoria, el hecho de que esta porción normativa (junto con otras) prevea facultades en favor del Ministerio Público y la Policía Ministerial para requerir información relacionada con la investigación de un hecho delictivo, no implica la extensión al fuero de guerra, aunque pudieran ser susceptibles de catalogarse como actos de molestia. Por tanto, la mayoría del Pleno estimó procedente reconocer la validez de esta porción normativa, junto con otras. Yo no comparto esta determinación. Explico mi postura.

Coincidí con la mayoría en reconocer la validez de los artículos 128, fracción VIII, en su porción normativa "y a particulares", y 129, fracción XI, en su porción normativa "a las personas físicas y morales", todos del Código Militar de Procedimientos Penales, así como 49 Bis, fracción XII, "y solicitar a las personas físicas o colectivas", del Código de Justicia Militar. Sin embargo, considero que estas porciones normativas son válidas en la medida en que únicamente regulan facultades para que las autoridades militares (Ministerio Público Militar o Policía Militar) soliciten –de manera fundada y motivada– información estrictamente relacionada con la investigación de una falta contra la disciplina militar.

Esa facultad se encuentra reglada por el primer párrafo del artículo 16 constitucional y, por tanto, puede caracterizarse como un acto de molestia sobre los papeles en posesión de la persona, que únicamente requiere mandamiento escrito –debidamente fundado y motivado– de la autoridad competente.

⁸ **Artículo 212. Obligación de suministrar información**

"Toda **persona o** servidor público está obligado a proporcionar oportunamente la información que requieran el Ministerio Público y la Policía ministerial militar en el ejercicio de sus funciones de investigación de un hecho delictivo concreto. En caso de ser citados para ser entrevistados por el Ministerio Público y la Policía ministerial militar, tienen obligación de comparecer y sólo podrán excusarse en los casos expresamente previstos en la ley. En caso de incumplimiento, se incurrirá en responsabilidad y será sancionado de conformidad con las leyes aplicables."



Ubico este tipo de actos como meros actos de molestia (y no como actos provisionalmente restrictivos de derechos) que no requieren control judicial previo, básicamente porque, aunque implican una intromisión en la privacidad de las personas, la medida en cuestión necesariamente debe quedar previamente anunciada (precisamente mediante escrito fundado y motivado), y esa motivación debe estar estrictamente ceñida a los fines de una investigación particular que, además, debe acotarse estrictamente a la disciplina castrense.

Así, estas normas son válidas siempre cuando sean entendidas en el sentido de que el requisito de fundamentación y motivación exige que el Ministerio Público Militar razone con alto grado de especificidad cuál es el propósito de la información; que indique con claridad qué tipo de proceso origina la petición, cuál es el objeto, la extensión. Todo eso, además, puede ser materia de juicio de amparo.

Ahora, la segunda porción del artículo 212 del Código Militar de Procedimientos Penales (a partir de la parte que dice "en caso de ser citados ...") permite a las autoridades persecutoras del fuero militar obliguen a particulares a comparecer ante ellos y, de este modo, limitan su libertad deambulatoria de manera momentánea.

En efecto, por virtud de estas normas dichas autoridades quedan habilitadas para limitar unilateralmente, aunque sea de manera provisional, la libertad deambulatoria de las personas civiles. Así, vinculan a los particulares a quedar sujetos a una entrevista, en los términos en que el fuero militar decida sujetarlos, sin distinguir si esto debe ocurrir en recintos resguardados por el Ejército y en qué condiciones.

Tal como señalé en el apartado anterior, de la lectura del artículo 16 constitucional, veremos que las limitaciones más intensas a la libertad personal siempre están sujetas a autorización judicial previa. En esto aplica lo que ya anunciaba al citar el criterio emitido por la Primera Sala de rubro: "ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN CONTRA UN INculpADO EN UNA INVESTIGACIÓN MINISTERIAL. ES ILEGAL CUANDO EXCEDE LOS EFECTOS JURÍDICOS PARA LOS QUE FUE EMITIDA."⁹

⁹ Registro digital: 2011881; instancia: Primera Sala; Décima Época; materia: penal; tesis: 1a. CLXXV/2016 (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, junio de 2016, Tomo I, página 697; tipo: aislada.



Entonces, si respecto al fuero común hemos afirmado que una orden de comparecencia tiene efectos limitados (que básicamente dejan a la persona en libertad de comparecer o no) lo mismo debemos afirmar respecto al fuero militar. Así, para que dicha orden de comparecencia sea válida, debe estar previamente respaldada por el tipo de control que asegura un contrapeso genuino en la decisión de una rama gubernamental.

Desde esta lógica, no encuentro razón para considerar que un particular vinculado a comparecer deba contar con menos protecciones frente a las autoridades del fuero militar que frente a las autoridades del fuero civil.

Por tanto, a mi juicio, la porción que refiero del artículo en comentario sí debió ser invalidada.

ii) **Artículo 38 del Código de Justicia Militar**¹⁰

De manera similar que el artículo 212 del Código Militar de Procedimientos Penales, considero que este artículo debió declararse inválido porque permite que las autoridades persecutoras del fuero militar obliguen a particulares a comparecer ante ellos y, de este modo, limitan su libertad deambulatoria de manera momentánea. En particular, dicho artículo obliga a todas las personas a comparecer ante el Ministerio Público cuando sean citadas por el fiscal general de Justicia Militar o sus agentes, para efectos de suministrar datos para la averiguación de los delitos.

De este modo, resultan aplicables los mismos argumentos que señalé en relación con el artículo 212 del Código Militar de Procedimientos Penales. Así, estimo que este precepto también debió invalidarse.

iii) **Artículo 267 del Código Militar de Procedimientos Penales**¹¹

El Pleno desestimó la acción de inconstitucionalidad con respecto al artículo 267 del Código Militar de Procedimientos Penales, el cual regula la diligencia de

¹⁰ **"Artículo 38.** Todas las personas que deban suministrar datos para la averiguación de los delitos, están obligadas a comparecer ante el Ministerio Público, cuando sean citadas para ello por el fiscal general de Justicia Militar o sus agentes. Quedan exceptuados de esta regla, el presidente de la República, los secretarios del despacho, los subsecretarios y oficiales mayores, los generales de división en el activo, los comandantes militares y los miembros de un Tribunal Superior, a quienes se les examinará en sus respectivas oficinas. Los miembros del cuerpo diplomático serán examinados en la forma que indique la Secretaría de Relaciones Exteriores."

¹¹ **"Artículo 267.** Levantamiento e identificación de cadáveres



levantamiento e identificación de cadáveres. Sin embargo, tal como manifesté en la sesión del veintiocho de marzo de dos mil veintitrés, yo opino que este artículo debió ser declarado inválido.

A mi modo de ver, la diligencia de levantamiento e identificación de cadáveres, en principio, no es propia del fuero militar. Debido a que éste sólo puede versar sobre faltas estrictamente relacionadas con la disciplina militar, cualquier evento en el que se suscite información sobre la muerte de una persona tiene que presumirse como un evento propio del fuero civil.

Por lógica, la diligencia en cuestión debe ocurrir antes de que se identifique si ese cadáver pertenece a un civil, por lo que, ante la presencia de personas fallecidas (de cadáveres), lo que debe ocurrir siempre, por la exigencia constitucional del artículo 13, es que se inicie una indagatoria por la vía del fuero común.

Esto no excluye la posibilidad de que el legislador regule formas de colaboración entre las autoridades del fuero militar y las autoridades del fuero civil. Habrá casos en los que quizás la diligencia relacionada con el hallazgo e identificación de cadáver exhiba la necesidad de iniciar un proceso del orden militar, pero esto no se puede saber *ex ante*.

Por el contrario, ante la *notitia criminis* sobre la muerte de una persona, las autoridades que fungen como primeros respondientes en definitiva deben ser las del fuero común. Los actos de colaboración en la indagatoria serían posteriores.

"En los casos en que se presuma muerte por causas no naturales, además de otras diligencias que sean procedentes, se practicarán:

"I. La inspección del cadáver, la ubicación del mismo y el lugar de los hechos.

"II. El levantamiento del cadáver.

"III. El traslado del cadáver.

"IV. La descripción y peritajes correspondientes.

"V. La exhumación en los términos previstos en este Código y demás disposiciones aplicables.

"Cuando de la investigación no resulten datos relacionados con la existencia de algún delito, previa solicitud de los parientes, el Ministerio Público podrá autorizar la dispensa de la necropsia.

"Si el cadáver hubiere sido inhumado, se procederá a exhumarlo en los términos previstos en este Código y demás disposiciones aplicables. En todo caso, practicada la inspección o la necropsia correspondiente, se procederá a la sepultura inmediata, pero no podrá incinerarse el cadáver.

Cuando se desconozca la identidad del cadáver, se efectuarán los peritajes idóneos para proceder a su identificación. Una vez identificado, se entregará a los parientes o a quienes invoquen título o motivo suficiente, previa autorización del Ministerio Público, tan pronto la necropsia se hubiere practicado o, en su caso, dispensado."



Aquí sí me parece que, por virtud del artículo 13 constitucional, el fuero militar no puede quedar a cargo de una diligencia que forma parte integral de la cadena de custodia de una indagatoria a cargo de autoridades ministeriales del fuero ordinario.

Desde esta lógica, me parece que esta norma sí vulneraba el artículo 13 constitucional al facultar a las autoridades militares a practicar diligencias que, de origen, corresponden al fuero civil.

iv) Artículos 87,¹² 123¹³ y 357¹⁴ del Código Militar de Procedimientos Penales

¹² "Artículo 87. Citación

"Toda persona está obligada a presentarse ante el Órgano jurisdiccional militar o ante el Ministerio Público, cuando sea citada. Quedan exceptuados de esa obligación el Presidente de la República y los servidores públicos a que se refieren los párrafos primero y quinto del artículo 111 de la Constitución, el Consejero Jurídico del Ejecutivo, los magistrados y jueces, los comandantes de mandos territoriales, aéreos y navales, los generales de división y almirantes en el activo y las personas imposibilitadas físicamente ya sea por su edad, por enfermedad grave o alguna otra que dificulte su comparecencia.

"Cuando haya que examinar a los servidores públicos o a las personas señaladas en el párrafo anterior, el órgano jurisdiccional militar dispondrá que dicho testimonio sea desahogado en el juicio por sistemas de reproducción a distancia de imágenes y sonidos o cualquier otro medio que permita su trasmisión, en sesión privada.

"La citación a los militares en el activo, excepto a los generales de división y/o almirantes, o quien desempeñe un empleo, comisión en el servicio público, distintos a los señalados en este artículo, se hará por conducto del superior jerárquico respectivo, a menos que para garantizar el éxito de la comparecencia se requiera que la citación se realice en forma distinta.

"En el caso de cualquier persona que se haya desempeñado como servidor público y no sea posible su localización, el Órgano jurisdiccional militar solicitará a la institución donde haya prestado sus servicios la información del domicilio, número telefónico, y en su caso, los datos necesarios para su localización, a efecto de que comparezca a la audiencia respectiva."

¹³ "Artículo 123. Entrevista con otras personas

"Si antes de una audiencia, con motivo de su preparación, el defensor tuviera necesidad de entrevistar a una persona o interviniente del procedimiento que se niega a recibirlo, podrá solicitar el auxilio judicial, explicándole las razones por las que se hace necesaria la entrevista. El Órgano jurisdiccional militar, en caso de considerar fundada la solicitud, expedirá la orden para que dicha persona sea entrevistada por el Defensor en el lugar y tiempo que determine el propio Órgano jurisdiccional militar. Esta autorización no se concederá en aquellos casos en que, a solicitud del Ministerio Público, el Órgano jurisdiccional militar estime que la víctima u ofendido o los testigos deben estar sujetos a protocolos especiales de protección."

¹⁴ "Artículo 357. Deber de testificar

"Toda persona tendrá la obligación de concurrir al proceso cuando sea citado y de declarar la verdad de cuanto conozca y le sea preguntado; asimismo, no deberá ocultar hechos, circunstancias o cualquier otra información que sea relevante para la solución de la controversia, salvo disposición en contrario.



La mayoría del Pleno reconoció la validez de los artículos 87, 123 y 357 del Código Militar de Procedimientos Penales. Dichos preceptos establecen las facultades de las autoridades militares para requerir la presencia de civiles o entrevistarlos sobre un procedimiento militar. En esencia, regulan lo siguiente:

- El artículo 87 prevé la obligación de "toda persona" de presentarse ante el órgano jurisdiccional militar o ante el Ministerio Público cuando sea citada.
- El artículo 123 establece la facultad a cargo del órgano jurisdiccional militar para ordenar entrevistar a una persona del procedimiento que se haya negado a hacerlo con el defensor.
- El artículo 357 regula el deber de toda persona de testificar.

De acuerdo con la ejecutoria, estos artículos no vulneran el artículo 13 de la Constitución porque la finalidad de los actos no es someter a los civiles a la jurisdicción militar, sino allegarse de medios de prueba para el procedimiento militar correspondiente.

Sin embargo, no coincido con la mayoría. En mi opinión estos artículos debieron declararse inválidos, tal como proponía el anterior proyecto. Esta propuesta sostenía que los actos previstos por los artículos impugnados, al imponer medidas restrictivas a la esfera de los civiles, debían ser autorizados previamente por un Juez de fuero civil, en conformidad con el artículo 16 constitucional.

Yo estaba de acuerdo con esta propuesta únicamente bajo la precisión de que el parámetro de control aplicable debía centrarse en la garantía orgánica del Juez de Control de fuero civil.

Además de este punto, considero importante aclarar lo siguiente: tratándose del régimen de testigos, la lógica que aplica es la misma que la de los actos restrictivos de la libertad deambulatoria de los sujetos procesales.

Las facultades cuestionadas son inválidas porque obligan a particulares a sujetarse a la voluntad unilateral de autoridades ministeriales militares o de un Juez que no lo es en sentido orgánico y formal; es decir, un Juez que no goza de independencia con respecto de otros Poderes. Por virtud de esa decisión unilateral,

"El testigo no estará en la obligación de declarar sobre hechos por los que se le pueda fincar responsabilidad penal."



un particular es obligado a participar en procesos disciplinarios que limitan su libertad de movimiento.

Aquí estimo importante aclarar lo siguiente: no cabe duda de que la participación de testigos civiles en el proceso penal militar tiene una finalidad constitucionalmente legítima; a saber: instaurar procesos penales o disciplinarios compatibles con las exigencias básicas de un debido proceso, el cual (como sabemos) aspira a estándares exigentes de suficiencia probatoria y asegura derechos como el de interrogar testigos y el derecho a la no autoincriminación, entre otros. Para cumplir con esa finalidad, es claro que los procesos del fuero militar requieren la colaboración de civiles terceros, en calidad de testigos o peritos.

Sin embargo, como señalé anteriormente, el hecho de reconocer que existe una finalidad constitucionalmente legítima no basta para reconocer la validez de las normas impugnadas.

El problema es que –en el caso de que esa persona se niegue a comparecer– los funcionarios de una sola rama de gobierno (el Ejecutivo, como comandante de las Fuerzas Armadas) es quien cuenta con la facultad para forzar su presencia, sin contrapesos, sin revisión.

Ese modelo coarta la libertad de las personas de manera injustificada: las somete a la potestad de una autoridad cuya organización jerárquica le permite actuar con un cheque en blanco y conminar a civiles a sujetarse a su lógica sin ningún tipo de contrapesos.

Por ello, considero que estos artículos debieron ser declarados inválidos.

v) Artículo 364¹⁵ del Código Militar de Procedimientos Penales

La ejecutoria también reconoció la validez del artículo 364 del Código Militar de Procedimientos Penales. Este precepto dispone la facultad del órgano juris-

¹⁵ **Artículo 364.** Protección a los testigos

"El Órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.

"De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable."



diccional para ordenar medidas de protección para el testigo como para sus familiares. Asimismo, prevé la obligación del Ministerio Público o la autoridad correspondiente de adoptar las medidas de protección.

Al igual que los artículos 87, 123 y 357 del Código Militar de Procedimientos Penales, el Pleno estimó que el artículo 364 del mismo código no constituía una extensión al fuero militar porque se relaciona con facultades propias de las autoridades investigadoras en el procedimiento penal militar.

No coincido con esta postura por las razones que ya señalé en el apartado anterior. A mi juicio, este artículo sí debió declararse inválido porque debían ser autorizados previamente por un Juez de fuero civil, en conformidad con el artículo 16 constitucional.

vi) Artículo 363¹⁶ del Código Militar de Procedimientos Penales

Con respecto a este artículo, el Pleno desestimó la presente acción de inconstitucionalidad por no alcanzar la mayoría de los votos necesarios para declararla inválida. Este precepto regula los procedimientos especiales para recibir testimonios de menores de edad y cuando se tema por su afectación psicológica o emocional, así como las víctimas de los delitos de violación o secuestro.

En mi opinión, este artículo sí debió declararse inválido por las razones ya referidas en los apartados **iv)** y **v)**.

vii) Artículo 361¹⁷ del Código Militar de Procedimientos Penales

El Pleno declaró la invalidez del artículo 361 del Código Militar de Procedimientos Penales. Este precepto establece la facultad de obligar a comparecer al testigo

¹⁶ **"Artículo 363.** Testimonios especiales

"Cuando deba recibirse testimonio de menores de edad y se tema por su afectación psicológica o emocional, así como en caso de víctimas de los delitos de violación o secuestro, el Órgano jurisdiccional militar a petición de las partes, podrá ordenar su recepción con el auxilio de familiares o peritos especializados. Para ello deberán utilizarse las técnicas audiovisuales adecuadas que favorezcan evitar la confrontación con el imputado.

"Las personas que no puedan concurrir a la sede judicial, por estar físicamente impedidas, serán examinadas en el lugar donde se encuentren y su testimonio será transmitido por sistemas de reproducción a distancia.

"Estos procedimientos especiales deberán llevarse a cabo sin afectar el derecho a la confrontación y a la defensa."

¹⁷ **"Artículo 361.** Comparecencia obligatoria de testigos



mediante fuerza pública –sin agotar otro medio de apremio– en los supuestos en los que la persona no se presente a la citación o exista temor fundado de que se ausente u oculte.

La ejecutoria sostuvo que este artículo era inválido porque, al facultar el uso de fuerza pública contra civiles en caso de que no comparezcan como testigos, no toma en cuenta la necesidad de la medida, idoneidad y proporcionalidad en su uso.

Coincidió con la mayoría del Pleno en el sentido de que el artículo impugnado es inválido, pero no por las mismas razones. En mi opinión, este artículo viola el 16 constitucional, insisto, por no requerir la intervención de un Juez del fuero civil (de Control).

viii) Artículo 248, fracciones I, II, III y VI, del Código Militar de Procedimientos Penales¹⁸

De manera general, en el apartado sexto c)-1 de la sentencia se analizó la constitucionalidad de los artículos 129, fracciones VII y XII, 136, fracciones VI y VII, 247, fracción III, 248, 264, 352 y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como del diverso 83, fracciones XIV, XIX y XXIII, del Código de Justicia Militar. Dichos artículos regulan lo siguiente:

- El artículo 129, fracción VII, del Código Militar de Procedimientos Penales faculta a la Policía Ministerial Militar a practicar inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar los resultados al Ministerio Público. Por otra parte,

"Si el testigo debidamente citado no se presentara a la citación o haya temor fundado de que se ausente o se oculte, se le hará comparecer en ese acto por medio de la fuerza pública sin necesidad de agotar ningún otro medio de apremio.

"Las autoridades están obligadas a auxiliar oportuna y diligentemente al Tribunal Militar de Juicio Oral para garantizar la comparecencia obligatoria de los testigos. El Órgano jurisdiccional militar podrá emplear contra las autoridades los medios de apremio que establece este Código en caso de incumplimiento o retardo a sus determinaciones."

¹⁸ "Artículo 248. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de control

"Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:

"I. La exhumación de cadáveres.

"II. Las órdenes de cateo.

"III. La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia.

"IV. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma.

"V. El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada.

"VI. Las demás que señalen las leyes aplicables."



la fracción XII del mismo artículo faculta a la Policía Ministerial a proporcionar atención a las víctimas, ofendidos o testigos del delito.

- El artículo 136, fracciones VI y VII, del Código Militar de Procedimientos Penales permite que el Ministerio Público ordene fundada y motivadamente las siguientes medidas de protección: protección policial o militar de la víctima, así como el auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales o militares al domicilio en donde se encuentre la víctima.
- El artículo 247 del Código Militar de Procedimientos Penales señala que la inspección de personas no requiere autorización previa del Juez de Control.
- El artículo 248 del Código Militar de Procedimientos Penales establece un listado de los actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de Control.
- El artículo 264 del Código Militar de Procedimientos Penales regula la inspección de personas.
- El artículo 352 del Código Militar de Procedimientos Penales señala las medidas que dispone el juzgador para mantener el orden de la audiencia del juicio.
- El artículo 367 del Código Militar de Procedimientos Penales faculta a los peritos y tercero que intervengan en el procedimiento a solicitar medidas de protección a la autoridad correspondiente.
- Las fracciones impugnadas del artículo 83 del Código de Justicia Militar establecen algunas de las funciones que tiene el Ministerio Público.

El Pleno avaló la validez de estas porciones normativas. Contrario a lo argumentado por la accionante, el Pleno estimó que no vulneraban el artículo 13 constitucional porque la facultad de investigación prevista en dichas porciones normativas se ejerce en forma exclusiva respecto de militares y sus posesiones.

En particular, en cuanto al artículo 248 del Código Militar de Procedimientos Penales, el Pleno sostuvo que la norma no especifica si el listado de actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de Control puede o no efectuarse respecto de civiles o sólo en perjuicio de militares. Por tanto, desestimó el argumento del accionante de que viola el artículo 13 constitucional.

Yo coincido con esta determinación del Pleno. Mi único punto de disenso es con respecto al artículo 248, fracciones I, II, III y VI, del Código Militar de Procedimientos Penales, las cuales ordenan la intervención de un Juez de Control Militar para



ciertas diligencias, especialmente intrusivas en los derechos de las personas. A mi juicio estas porciones normativas son inválidas. Explico mi postura.

En términos generales, las normas impugnadas en este apartado que facultan al Ministerio Público Militar a realizar actos de investigación propios de su fuero son válidas, siempre y cuando se entienda que únicamente pueden afectar a personas sujetas al fuero militar; es decir, militares en activo. Así, estas normas no pueden ser interpretadas en el sentido de que puedan incidir en la esfera de particulares no involucrados con el mismo.

Sin embargo, a mi entender, las fracciones I, II, III y VI del artículo 248 del Código Militar de Procedimientos Penales sí establecen facultades específicas (o técnicas de investigación) que, por su dinámica y su naturaleza, necesariamente pueden tener incidencia en la esfera de particulares, y no sólo la de militares en activo. Pese a ello, el legislador nacional excluyó la supervisión previa de un Juez de Control del fuero común. Es el caso de la diligencia de exhumación de cadáveres, de cateo, de intervención de comunicaciones privadas, de revisión de correspondencia (previstas respectivamente en esas fracciones).

También considero inválida la fracción VI, pues me parece que el legislador, al referirse a la necesidad de autorización del Juez de Control Militar "para los supuestos previstos en ley", deja abierto una especie de cajón de sastre que, en suma, genera inseguridad jurídica en un terreno en el que ésta es inadmisibile.

Como la ejecutoria explica en un apartado subsecuente, en la intervención de comunicaciones privadas, por ejemplo, no existe forma de conocer *ex ante* quiénes son los participantes de una conversación intervenida; por ende, siempre pueden estar implicados civiles o particulares ajenos al fuero. Lo mismo en la diligencia de levantamiento e identificación de cadáveres. No se puede conocer previamente a la realización de esa identificación si la persona es civil o no.

En general, estas fracciones omiten considerar la necesidad de una intervención del Juez de Control de fuero civil para actos que (por su propio mecanismo) *de facto* pueden extenderse a civiles.

ix) Artículo 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), del Código Militar de Procedimientos Penales¹⁹

La mayoría del Pleno reconoció la validez del artículo 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), del Código Militar de Procedimientos Penales, las cuales facultan

¹⁹ "Artículo 101. Imposición de medios de apremio



al órgano jurisdiccional militar y al Ministerio Público a imponer medidas de apremio para exigir el cumplimiento de los actos que dicten.

El Pleno consideró que si bien estas porciones permiten que las medidas de apremio sean impuestas a civiles, lo cierto es que las sanciones que establecen no son ejecutadas directamente por las autoridades militares. En lugar de ello, la encargada del cobro es la autoridad fiscal de la Federación. Por ello, la ejecutoria concluyó que estas porciones normativas son válidas.

Yo no coincido con esta determinación. Para mí estas porciones normativas sí son inválidas como sostenía el proyecto planteado inicialmente por el Ministro ponente. De acuerdo con dicha propuesta, las porciones normativas son inválidas porque facultan la emisión de medidas restrictivas que impactan en la esfera de los civiles, las cuales necesariamente debían ser autorizadas por un Juez de fuero civil, en términos del artículo 16 constitucional.

Yo estaba a favor de dicho sentido y consideraciones. En mi opinión, es inválido que la jurisdicción militar se extienda, aunque sea para la imposición de medidas de apremio, a trabajadores o jornaleros, que por definición son sujetos procesales del fuero civil. La imposición de una medida de esta naturaleza en todo caso tendría que ser autorizada por un Juez del fuero común para ser válido. Por esta razón, estimo que debió declararse la invalidez de estas porciones normativas.

x) Artículo 247, fracción V,²⁰ en relación con el 263²¹ del Código Militar de Procedimientos Penales

En el apartado sexto c) 3, la ejecutoria resolvió que estas porciones normativas son inconstitucionales por vulnerar el principio de seguridad jurídica, previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

"El Órgano jurisdiccional militar y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes medios de apremio para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones:

"I. El Ministerio Público contará con los siguientes medios de apremio: ...

"b) Multa de veinte a mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite un medio de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de personas civiles que ejerzan la actividad de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso.

"II. El Órgano jurisdiccional contará con los siguientes medios de apremio: ...

"b) Multa de veinte a cinco mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose personas civiles que ejerzan la actividad de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso."

²⁰ **Código Militar de Procedimientos Penales:**



Según la sentencia, de un análisis concatenado de ambas porciones normativas se advierte que no existe claridad con respecto al alcance del acto de investigación que regulan, pues la inspección de vehículos no se encuentra regulado de forma específica. De modo que su imprecisión genera que la facultad de inspección de vehículos pueda ser interpretado en el sentido de que puede efectuarse a civiles, sin el control previo de una autoridad judicial del orden civil, lo cual resulta contrario al artículo 16 constitucional.

Coincido con estas consideraciones, así como la invalidez decretada. A mi juicio, estas normas permiten actos de investigación que potencialmente pueden impactar a civiles o a particulares sin que medie autorización de un Juez de Control del fuero común.

En mi opinión, la inspección de vehículos prevista por el artículo 247, fracción V, del código en comento puede caracterizarse como una técnica de investigación que invade la expectativa legítima de privacidad de las personas. Los vehículos son objetos en los que los particulares despliegan actos de intimidad que requieren protección de invasiones contra el potencial uso arbitrario del poder.

Dado que esta norma no se refiere a vehículos exclusivos del Ejército y dado que no es posible identificar antes de la inspección si cierto vehículo carente de insignias militares está en posesión de un particular, debe entenderse que la norma extiende el fuero militar a civiles sin supervisión judicial constitucionalmente exigida.

Además, debido a que depositan la potestad de autorizar esa intervención en un Juez que no goza de independencia e imparcialidad material (y que sólo lo es nominalmente), considero que estas normas son inválidas.

"Artículo 247. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control
"No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación: ...

"V. La inspección de vehículos; ..."

²¹ **"Artículo 263.** Inspección

"La inspección es un acto de investigación sobre el estado que guardan lugares, objetos, instrumentos o productos del delito.

"Será materia de la inspección todo aquello que pueda ser directamente apreciado por los sentidos. Si se considera necesario, la Policía se hará asistir de peritos.

"Al practicarse una inspección podrá entrevistarse a quienes se encuentren presentes en el lugar de la inspección que puedan proporcionar algún dato útil para el esclarecimiento de los hechos. Toda inspección deberá constar en un registro."



xi) Artículos 291,²² 295²³ y 296²⁴ del Código Militar de Procedimientos Penales

Estos artículos también fueron analizados en el apartado sexto c) 3 del engrose. Dichos artículos regulan la facultad de intervenir comunicaciones privadas.

Según la sentencia, estos artículos, en conjunto con otros que regulan la intervención de comunicaciones, contienen un vicio de inconstitucionalidad por permitir un amplio margen de apreciación. En particular, no establecen si la intervención puede efectuarse respecto de militares o si también abarca civiles, sin el control previo de una autoridad judicial del orden civil, lo cual resulta contrario al artículo 16 constitucional. Por ello, el Pleno consideró que es contrario al artículo 14, en relación con los diversos 13 y 16, todos de la Constitución.

Yo coincido con la invalidez de estos artículos por las mismas razones que ofrecí en el apartado x), pues permiten actos de investigación que potencialmente pueden impactar a civiles sin que medie autorización de un Juez de Control del fuero común.

Además, el párrafo doceavo del artículo 16 constitucional también es categórico en este sentido: indefectiblemente se requiere de autorización judicial (en sentido formal y material) para intervenir una comunicación privada.

²² **Artículo 291.** Conocimiento de delito diverso

"Si en la práctica de una intervención de comunicaciones privadas se tuviera conocimiento de la comisión de un delito diverso de aquellos que motivan la medida, se hará constar esta circunstancia en el registro para dar inicio a una nueva investigación."

²³ **Artículo 295.** Conclusión de la intervención

"Al concluir la intervención, la Policía ministerial militar o el perito, de manera inmediata, informará al Ministerio Público sobre su desarrollo, así como de sus resultados y levantará el acta respectiva. A su vez, con la misma prontitud el Ministerio Público que haya solicitado la intervención o su prórroga lo informará al Juez de control.

"Las intervenciones realizadas sin las autorizaciones antes citadas o fuera de los términos en ellas ordenados, carecerán de valor probatorio, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal a que haya lugar."

²⁴ **Artículo 296. Destrucción de los registros**

"El Órgano jurisdiccional militar ordenará la destrucción de aquellos registros de intervención de comunicaciones privadas que no se relacionen con los delitos investigados o con otros delitos que hayan ameritado la apertura de una investigación diversa, salvo que la defensa solicite que sean preservados por considerarlos útiles para su labor.

"Asimismo, ordenará la destrucción de los registros de intervenciones no autorizadas o cuando éstos rebasen los términos de la autorización judicial respectiva.

"Los registros serán destruidos cuando se decrete el archivo definitivo, el sobreseimiento o la absolución del imputado. Cuando el Ministerio Público decida archivar temporalmente la investigación, los registros podrán ser conservados hasta que el delito prescriba."



xii) Artículo 286 del Código Militar de Procedimientos Penales²⁵

Por unanimidad de votos se reconoció la validez del artículo 286, el cual establece los supuestos que se deben cumplir para que la autoridad investigadora militar pueda ingresar a un lugar sin autorización judicial.

A juicio del Pleno, esta norma establece facultades que tienen como objeto permitir a las Fuerzas Armadas preservar la seguridad nacional, en conformidad con el artículo 89, fracción VI, de la Constitución. Esto es, de acuerdo con el Pleno, las facultades previstas en esa norma no son propiamente mecanismos de investigación aplicables en procedimientos que sancionan los delitos y faltas contra la disciplina militar, por lo que no pueden ser analizables conforme el diverso 13 constitucional.

Yo coincido con el Pleno en este punto. Para mí la norma es válida, pero me parece importante precisar que este artículo 286, fracción I, se debe entender bajo una "interpretación conforme", según la cual sólo puede ser válida si se ciñe al concepto constitucional de flagrancia. Esto quiere decir que se puede ingresar a un lugar sin autorización judicial siempre que tengan indicios razonables de que en ese sitio se está cometiendo un delito en flagrancia.

Sin embargo, como ha dicho la Primera Sala, un acto en flagrancia es el que arde o brilla, no requiere ser indagado o someterse a escrutinio adicional. La flagrancia nunca sospecha; se atestigua. Es, por definición, transparente.

Por tanto, una mera sospecha no basta para justificar la actualización de "*una agresión real, actual o inminente*".

²⁵ **Artículo 286.** Ingreso de una autoridad a lugar sin autorización judicial

"Estará justificado el ingreso de la autoridad investigadora militar, a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

"I. Sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas.

"II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

"III. Se trate de unidades, dependencias e instalaciones del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos.

"IV. Buques o aeronaves militares o navales.

"En los casos de la fracción II, la autoridad que practique el ingreso deberá informarlo dentro de los cinco días siguientes, ante el Órgano jurisdiccional militar. A dicha audiencia deberá asistir la persona que otorgó su consentimiento a efectos de ratificarla.

"Los motivos que determinaron la inspección sin orden judicial constarán detalladamente en el acta que al efecto se levante."



Bajo esta precisión, coincido con el Pleno en que la norma es válida.

xiii) Artículo 299 del Código Militar de Procedimientos Penales,²⁶ así como de los diversos 81 Bis, fracción VII,²⁷ y 83, fracción XIII,²⁸ del Código de Justicia Militar

²⁶ **Artículo 299.** Localización geográfica en tiempo real, respecto de hechos que se investigan, probablemente cometidos por personal militar, en el ámbito de competencia de la justicia castrense "Cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentre relacionada con los hechos que se investigan; el fiscal general de Justicia Militar, o el servidor público en quien se delegue la facultad, podrá solicitar al Juez de control competente, por cualquier medio, requiera a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesaria a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación.

"En la solicitud se expresarán los equipos de comunicación móvil relacionados con los hechos que se investigan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, su duración y, en su caso, la denominación de la empresa autorizada o proveedora del servicio de telecomunicaciones a través del cual se operan las líneas, números o aparatos que serán objeto de la medida.

"La petición deberá ser resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del Ministerio Público, en un plazo que no exceda de las seis horas siguientes a que se haya recibido.

"Si la resolución se emite o registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutive de la orden deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público.

En caso de que el Juez de control niegue la orden de localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, el Ministerio Público podrá subsanar las deficiencias y solicitar nuevamente la orden o podrá apelar la decisión. En este caso la apelación debe ser resuelta en un plazo no mayor de doce horas a partir de que se interponga.

"Excepcionalmente, cuando esté en peligro la integridad física o la vida de personal militar o se encuentre en riesgo el objeto del delito, el fiscal general de Justicia Militar, o el servidor público en quien se delegue la facultad, bajo su más estricta responsabilidad, formulará directamente la solicitud de localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, quienes deberán atenderla de inmediato y con la suficiencia necesaria. A partir de que se haya cumplimentado el requerimiento, el Ministerio Público deberá hacerlo del conocimiento del Juez de control competente dentro del plazo de seis horas a efecto de que ratifique, modifique o revoque la subsistencia de la medida.

"Asimismo, el fiscal general de Justicia Militar, o el servidor público en quien se delegue la facultad podrá requerir a los sujetos obligados que establece la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la conservación inmediata de datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática, hasta por un tiempo máximo de noventa días, lo cual deberá realizarse de forma inmediata. La solicitud y entrega de los datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática se llevará a cabo de conformidad por lo previsto en este artículo."

²⁷ **Artículo 81 Bis.** Son facultades del fiscal general, las cuales en su ausencia delega al fiscal general Adjunto, al Fiscal Militar Auxiliar y al Fiscal Militar de Investigación del Delito y Control de Procesos, las siguientes: ...



El Pleno declaró la invalidez de estas porciones normativas que regulan, en términos generales, la facultad del Ministerio Público Militar para solicitar la localización geográfica en tiempo real respecto de hechos que se investigan.

De acuerdo con el Pleno, estas normas no precisan si dicha facultad procede únicamente en relación con personal de las Fuerzas Armadas o también contra civiles, sin que se establezca un control previo de esta medida por una autoridad judicial civil, lo cual resulta contrario a los artículos 14 y 16 constitucionales.

Yo coincido con la sentencia. En particular mi postura era a favor de la invalidez total de estas porciones impugnadas, pero por razones adicionales a la ejecutoria, en la misma lógica del parámetro de regularidad constitucional que expuse al inicio de este voto. Explico.

La facultad de realizar una localización geográfica en tiempo real necesariamente requiere la autorización judicial de un Juez de Control del fuero común, por las implicaciones que esa técnica puede tener en civiles. La invasión a la expectativa legítima de privacidad es suficientemente intensa como para requerir supervisión de una autoridad de una rama distinta a la que pertenecen las autoridades castrenses.

Como ya señala la sentencia, las normas no definen con claridad si sólo están dirigidas a militares o también a civiles. Por ende, coincido con el Pleno en que todas estas normas debían ser invalidadas.

xiv) Artículos 73 del Código Militar de Procedimientos Penales²⁹ y 83, fracción XLIII, del Código de Justicia Militar³⁰

"VII. Solicitar previa autorización judicial a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados exclusivamente con los hechos que se investigan a personal militar en el ámbito de su competencia y en términos del Código Militar de Procedimientos Penales; ..."

²⁸ "Artículo 83. Las funciones del Ministerio Público, son las siguientes: ..."

"XLV. Decretar el aseguramiento de los objetos, instrumentos y productos del delito, así como de las evidencias, valores y sustancias relacionadas con el mismo levantando un inventario de éstos y cerciorándose que el procedimiento de la cadena de custodia se haya establecido; ..."

²⁹ "Artículo 73. Colaboración procesal"

"Los actos de colaboración entre el Ministerio Público o la Policía con autoridades federales o de alguna Entidad Federativa, se sujetarán a lo previsto en la Constitución, en el presente Código, así como a las disposiciones contenidas en otras normas y convenios de colaboración que se hayan emitido o suscrito de conformidad con ésta."

³⁰ "Artículo 83. Las funciones del Ministerio Público, son las siguientes: ..."



El Pleno reconoció la validez de estas porciones normativas. Por una parte, el artículo 73 regula la colaboración procesal entre el Ministerio Público o la Policía con las autoridades federales o de alguna entidad federativa, lo cual debe atender a lo previsto en la Constitución y demás normas y convenios aplicables. Por otra parte, el artículo 83, fracción XLIII, prevé la facultad del Ministerio Público para colaborar con la Fiscalía General de la República y de las entidades federativas.

A consideración del Pleno, estas normas no generan incertidumbre con respecto al ámbito de competencia de las autoridades militares para la investigación de asuntos materia de la justicia castrense. Al contrario, establecen las figuras de comunicación entre autoridades con el objetivo de que las autoridades militares estén en aptitud de allegarse de la información relacionada con algún procedimiento de su ámbito, a través del apoyo institucional correspondiente. Lo anterior, con la finalidad de no efectuar facultades que no pueden ser ejercidas sobre civiles.

Yo estoy de acuerdo con esta determinación. Únicamente estimo necesario precisar que las normas son válidas bajo el entendido de que les subyace una serie de condicionamientos constitucionales para su válida aplicación. En particular, advierto que éste no fue el asunto en el que se definió si las Fuerzas Armadas pueden o no (y en qué condiciones) participar en tareas de seguridad pública. Sin embargo, el estándar que se aceptó durante las discusiones definitivamente condicionó la válida aplicación de estas normas. Por ello, considero necesario enfatizar que esos condicionamientos constitucionales operan a plenitud para la debida aplicación de estas normas. Esos estándares se encuentran en otros precedentes del Pleno que sí versan sobre los límites materiales tan robustos a las facultades del Ejército para participar en tareas relativas de seguridad pública.

xv) Artículo 103 del Código Militar de Procedimientos Penales³¹

La mayoría del Pleno reconoció la validez del artículo 103 del Código Militar de Procedimientos Penales, el cual regula la clasificación de datos personales en procedimientos penales militares.

"XLIII. Colaborar con la Fiscalía General de la República y de las Entidades Federativas, en los términos de los convenios que se suscriban; ..."

³¹ **Artículo 103.** Reserva sobre la identidad

"En ningún caso se podrá hacer referencia o comunicar a terceros no legitimados la información confidencial relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal o de cualquier persona relacionada o mencionada en éste.



De manera general, la sentencia sostuvo que para analizar la constitucionalidad de este artículo, se debe atender a lo previsto en el artículo 15 del Código Militar de Procedimientos Penales,³² el cual remite a la Constitución y legislación aplicable.³³ Dicha normatividad restringe el acceso a la información de datos personales que requieran del consentimiento de la persona para su divulgación. En este sentido, la ejecutoria consideró que este artículo no vulneraba el derecho de acceso a la información pública y el principio de máxima publicidad porque los límites de estos derechos se encuentran contemplados en la Constitución –y protegen la vida privada y datos personales–.

No comparto esta determinación. A mi juicio, se debió declarar la invalidez de la porción normativa "en ningún caso" de este artículo, pues hace un sacrificio en términos de publicidad que no se justifica. La prohibición del primer párrafo es categórica; nos dice que "en ningún caso" se podrá hacer referencia o comunicar a terceros no legitimados la información confidencial relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal.

El estándar de transparencia aplicable (replicadas las consideraciones del anterior proyecto en el siguiente apartado) nos permite ver que las reglas admiten excepciones y que ninguna prohibición categórica es congruente con el estándar que este Pleno ha aceptado en materia de transparencia.

El principio de máxima publicidad debe ser ponderado con el derecho a la protección de datos personales. Al establecer una regla categórica (como ocurre en este caso), se excluye esa posibilidad. Además, la reserva siempre debe obedecer a una prueba de daño.

"Toda violación al deber de reserva por parte de los servidores públicos, será sancionada por la legislación aplicable.

"En los casos de personas sustraídas de la acción de la justicia, se admitirá la publicación de los datos que permitan la identificación del imputado para ejecutar la orden judicial de aprehensión o de comparecencia."

³² **Artículo 15.** Derecho a la intimidad y a la privacidad

"En el procedimiento penal militar se respetará el derecho a la intimidad de quien intervenga en él, asimismo se protegerá la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, en los términos y con las excepciones que fijan la Constitución, este Código y la legislación aplicable."

³³ En la página 104 de la ejecutoria se citan los siguientes artículos relevantes sobre la materia: "los artículos 3o., fracciones IX y X, 6 y 8, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como el artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública."



Este punto es importante porque, además, como alega la accionante, la norma prohíbe la comunicación de datos respecto de cualquier sujeto procesal. De este modo, si en el transcurso de la indagatoria surgieran dudas sobre si hay víctimas civiles involucradas, esta norma impediría o dificultaría que esa información pudiese ser expuesta a la luz pública. Por esta razón, voté por la invalidez de la porción normativa "en ningún caso" del artículo en comento.

xvi) Artículo 215 del Código Militar de Procedimientos Penales³⁴

La mayoría del Pleno desestimó la presente acción respecto del artículo 215 del Código Militar de Procedimientos Penales por no alcanzar la mayoría calificada.

Yo estaba de acuerdo con el primer proyecto planteado por el ponente³⁵ que proponía declarar la invalidez de este artículo. Ese proyecto retomaba la doctrina del Pleno sobre el derecho a la información pública y del principio de máxima publicidad, así como la acción de inconstitucionalidad 73/2017.³⁶ Conforme a

³⁴ **Artículo 215.** Reserva de los actos de investigación

"Los registros de la investigación incluyendo todos los documentos, fotografías, videos con o sin audio, grabaciones de voz, informes periciales y cualquier otro dato de prueba que obre en la carpeta de investigación, son estrictamente reservados. El imputado y su Defensor únicamente podrán tener acceso a los mismos cuando se encuentre detenido, o sea citado para comparecer como imputado, y se pretenda recibir su entrevista. A partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para no afectar el derecho de defensa del imputado o su defensor.

"La víctima u ofendido y su Asesor Jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su Defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este Código o en las leyes especiales.

"Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sustantiva penal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

³⁵ Presentado en la sesión del treinta de marzo de dos mil veintitrés.

³⁶ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua. Los señores Ministros González



este precedente, se refería que el derecho a la información pública *implica que toda la información en posesión de autoridades es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por causas de interés público, como la seguridad nacional, en los supuestos previstos en el artículo 113 de la Ley General, previa prueba de daño por los sujetos obligados en la que se valore, caso por caso.*³⁷

Por esta razón, la propuesta señalaba que el legislador no debe reservar cierta información mediante reglas en términos previos y absolutos. En caso de que se reserve en estos términos, entonces las normas serán inconstitucionales porque impiden que los solicitantes accedan a la información a través de una prueba de daño. Esto debido a que resultan supraincluyentes en perjuicio del derecho de acceso a la información.

Por consiguiente, el proyecto consideraba que el artículo 215 del Código Militar de Procedimientos Penales establecía una restricción *ex ante* de toda la información obtenida en una investigación por el Ministerio Público, por lo que era contraria al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad. Por tanto, proponía declarar la invalidez de dicho artículo.

Yo coincidía con dicha propuesta. La argumentación que ofrecía el proyecto nos permitía concluir que cualquier reserva absoluta y categórica viola el principio de máxima publicidad y el derecho al acceso a la información. La reserva siempre debe obedecer a una prueba de daño.

xvii) Artículo 162 del Código Militar de Procedimientos Penales³⁸

La mayoría del Pleno declaró la invalidez del artículo 162, párrafo tercero, en la porción normativa "o en los siguientes casos", así como en las fracciones I a IV

Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

³⁷ Párrafo 303 del proyecto presentado en la sesión del treinta de marzo de dos mil veintitrés.

³⁸ **Artículo 162.** Aplicación de la prisión preventiva.

"Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este Código.

"La prisión preventiva no podrá exceder de dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado o en los siguientes casos:



del referido precepto del Código Militar de Procedimientos Penales. Este artículo establece los supuestos en que resulta procedente la prolongación de la prisión preventiva.

A esta conclusión se llegó debido a que el artículo 20, apartado B, fracción IX, constitucional³⁹ establece de manera expresa un supuesto único de excepción al plazo de dos años, relativo al ejercicio del derecho de defensa del imputado. A diferencia del precepto impugnado que señala cuatro supuestos adicionales para la prolongación de esta medida cautelar. Por tanto, el Pleno declaró la invalidez del artículo 162, párrafo tercero, en su porción normativa "o en los siguientes casos", así como de sus fracciones I a IV del Código Militar de Procedimientos Penales.

Si bien coincido con esta determinación, a mi juicio, se debió declarar la invalidez de todo el artículo. Únicamente me sumé a la mayoría con la finalidad de que se alcanzara la mayoría para declarar la invalidez parcial de este artículo.⁴⁰

Considero que no hay duda de que el legislador no debía extender los supuestos que admiten la prórroga del plazo constitucional de dos años para prisión preventiva. Eso no sólo rompe con la lógica de un sistema reglado, sino que incorpora reglas que contradicen el estándar convencional. Por esta razón, estimo que se debió declarar la invalidez total del artículo y no sólo de las porciones normativas referidas.

xviii) Artículo 153, fracción XI, del Código Militar de Procedimientos Penales⁴¹

Por otra parte, por mayoría del Pleno, se reconoció la validez de esta porción normativa, la cual contempla el resguardo en el domicilio como un tipo de medida cautelar.

"I. Cuando el imputado o su defensor gestionen incidencias evidentemente dilatorias, con el fin de prolongar el proceso para que transcurra el tiempo para dictar sentencia;

"II. Cuando el imputado o su defensor manifieste o el juzgador advierta la existencia de tortura y esta deba resolverse primeramente;

"III. Durante el tiempo en que el proceso penal esté suspendido a causa de un mandato judicial, o

"IV. Cuando el proceso se encuentre suspendido o se aplace por impedimento o por inasistencia del imputado o su defensor."

³⁹ "Artículo 20. ... B. XI. ... La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares."

⁴⁰ Durante la sesión del treinta de marzo de dos mil veintitrés.

⁴¹ "Artículo 153. Tipos de medidas cautelares ...



Para llegar a esta conclusión, el engrose citó y retomó la acción de inconstitucionalidad 60/2016⁴² en la que el Pleno resolvió que el resguardo domiciliario, previsto en el sistema de justicia penal para adolescentes, es constitucional. Dicho criterio fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.

En dichos precedentes se dijo que el resguardo domiciliario es una medida alternativa y menos gravosa que el internamiento preventivo o la prisión preventiva, pues la restricción no es absoluta. De este modo, este tipo de medida cautelar no es, por sí misma, inconstitucional.

El engrose señaló que si bien es cierto que el código en comento no establece de manera específica la manera en que debe aplicarse el resguardo domiciliario, lo cierto es que contiene un capítulo que regula de manera genérica las formalidades que deben seguirse para el dictado de cualquier medida cautelar. Por ello, el Pleno sostuvo que esta porción normativa es válida.

Yo estoy a favor de lo resuelto en la ejecutoria y por la validez; sin embargo, considero oportuno hacer algunas aclaraciones en función de lo que voté en la acción de inconstitucionalidad 60/2016,⁴³ en donde formulé un voto particular.

En dicho precedente, voté en contra por considerar que la regulación del resguardo domiciliario en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes regulaba la medida de manera general y vaga y, por tanto, violaba el principio de taxatividad, pues únicamente señala que se realizará con las modalidades que disponga el órgano jurisdiccional, no prevé reglas específicas para su aplicación, etc. A mi entender, respecto de ese ordenamiento persistía una falta de certeza que podría provocar que el resguardo domiciliario resultara una medida tan lesiva como el internamiento preventivo, pues al resguardo domiciliario pueden sumársele otras medidas, mientras que al internamiento preventivo no. A diferencia del resguardo domiciliario, el internamiento preventivo se encontraba perfectamente regulado. Así, por tratarse de

⁴¹ XI. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez de control disponga; ..."

⁴² Resuelta por el Pleno el nueve de mayo de dos mil diecisiete.

⁴³ Resuelta por el Pleno el nueve de mayo de dos mil diecisiete.



una restricción a la libertad personal, el internamiento preventivo también debería serlo.

Creo que esta misma lógica no aplica para la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad 46/2016. Aunque es cierto que la figura no ha sido regulada de manera exhaustiva, aquí sí considero que al ser una medida cuyo destinatario es un militar en activo, la lógica de la disciplina castrense válidamente permite la imposición de esta medida. Y esto se debe, esencialmente, a que la persona ha decidido de manera voluntaria incorporarse a un régimen cuya lógica implica su sumisión a cierta dinámica disciplinaria. Los procesados (y destinatarios últimos de esta medida) se rigen por la disciplina propia de su gremio. Recordemos que esta medida sólo aplica para ellos y por faltas estrictamente atinentes a su disciplina. El estándar de seguridad jurídica es distinto. Por ello, entiendo que resulta constitucionalmente válido dar un margen a las autoridades castrenses para decidir los términos de una medida más benéfica para la privación de la libertad.

xix) Artículo 151, primer párrafo, del Código Militar de Procedimientos Penales⁴⁴

El Pleno reconoció la validez de esta porción normativa impugnada, la cual establece que la medida cautelar será impuesta durante el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el proceso, garantizar la seguridad de la víctima o impedir la obstaculización del procedimiento.

En términos generales, la sentencia destacó que las medidas cautelares son excepcionales. Sólo se justifica su imposición cuando se garantiza alguna de las finalidades referidas en el párrafo anterior. Si esto no ocurre, entonces resulta innecesaria su imposición.

Así, la sentencia señala que, si bien es cierto que la norma impugnada no establece un catálogo de criterios temporales para la imposición de las medidas caute-

⁴⁴ **Artículo 151.** Reglas generales de las medidas cautelares

"Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del militar imputado en el proceso, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.

"Corresponderá a la unidad administrativa que designen las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, vigilar que el mandato del Órgano jurisdiccional militar relativo a la imposición de medidas cautelares, sea debidamente cumplido."



lares, ello no implica que se permita la arbitrariedad del órgano jurisdiccional. En todo caso, el juzgador debe observar los principios de proporcionalidad, idoneidad y mínima intervención para el análisis de cada caso.

Además, la imposición de la medida cautelar debe entenderse como un mecanismo accesorio y vinculado al procedimiento penal, pero no como una sanción que se impone de manera definitiva. Por consiguiente, el Pleno consideró que el artículo 151, párrafo primero, del código militar adjetivo es constitucional.

Yo estoy de acuerdo con esta conclusión. Sin embargo, considero necesario reiterar las mismas razones que sostuve en el apartado inmediato anterior (xviii). Me explico:

Al igual que en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, la sentencia considera que el artículo 151 del Código Militar de Procedimientos Penales, que utiliza el enunciado "por el tiempo indispensable" para regular las condiciones temporales de validez de todas las medidas cautelares aplicables, es constitucional.

En la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, voté en contra, ya que consideré que la porción normativa del artículo 153 del Código Nacional de Procedimientos Penales era inconstitucional. En mi voto particular señalé que dicha norma genera inseguridad jurídica, ya que hay ciertas medidas cautelares (no todas) para las cuales se debe fijar un plazo máximo de duración. No me pareció correcto el argumento de esa sentencia en el sentido de que todas las medidas cautelares siempre tienen un plazo máximo porque están topadas por la fracción VII del artículo 20, apartado B, constitucional.

A mi juicio, en ese precedente resultaba problemático considerar que una medida cautelar pueda durar tanto como el proceso penal mismo, ya que su finalidad es preservar un determinado estado de cosas con el objeto de no comprometer el desenlace del proceso, pero son restricciones que deben ser proporcionales al fin que buscan. El establecimiento de plazos máximos fortalece que se respete su naturaleza. Además, estimé que la argumentación del Pleno olvida la necesidad de caracterizar a las medidas cautelares como restricción de *última ratio*. Al ahorrarse la tarea de hacer las distinciones en cuanto a las medidas que necesitan un plazo máximo el legislador descuidó el derecho a



la seguridad jurídica y permitió una afectación innecesaria al principio de presunción de inocencia y al derecho a la libertad personal.

Dicho eso, ahora debo aclarar por qué en el caso, a mi entender, no se surten esas mismas consideraciones. Tal como expresé en el apartado inmediato anterior, me parece que el estándar al que sujetamos las normas que implican restricciones (incluso severas) para los destinatarios del proceso militar es válidamente más bajo que aquel que debemos adoptar cuando analizamos normas creadas para regir el proceso penal de un particular. La lógica es diferente simplemente porque la persona que ingresa a la milicia acepta ser tratada bajo reglas especiales y distintas, que válidamente asumen una posición sobre la disciplina mucho más severa a la que aplica para un particular que nada tiene que ver con el Ejército.

Así, considero que este precepto es constitucional bajo la precisión que acabo de realizar.

xx) Artículo 262 del Código Militar de Procedimientos Penales⁴⁵

Por último, la mayoría del Pleno reconoció la validez del artículo 262 del Código Militar de Procedimientos Penales, el cual regula las condiciones generales de validez de los actos de molestia permitidos para las autoridades del fuero militar. Dicho precepto fue impugnado por la accionante bajo la consideración de que el registro forzoso resulta arbitrario.

La ejecutoria consideró que la inspección de militares y sus posesiones constituye un control preventivo provisional, el cual se encuentra autorizado constitucionalmente en cuanto a la prevención, persecución e investigación de delitos. Además, destacó que dichos controles constituyen una restricción al derecho de libertad deambulatoria que resulta constitucionalmente admisible, siempre que se realicen respetando los requerimientos constitucionales.

La sentencia añadió que, por sí misma, la inspección forzosa a elementos militares no resulta inconstitucional. Para ello, tal inspección debe cumplir con criterios de

⁴⁵ **Artículo 262.** Actos de molestia

"Todo acto de molestia deberá llevarse a cabo con respeto a la dignidad de la persona en cuestión. Antes de que el procedimiento se lleve a cabo, la autoridad deberá informarle sobre los derechos que le asisten y solicitar su cooperación. Se realizará un registro forzoso sólo si el militar no está dispuesto a cooperar o se resiste, realizándolo por personal del mismo sexo."



razonabilidad, modulados al caso concreto. Asimismo, se señaló que se debe cumplir con los principios de legalidad, razonabilidad, objetividad, profesionalismo, eficiencia y honradez.

Por último, la ejecutoria precisó que en las actuaciones el uso de fuerza no debe ser la primera opción de actuación del agente de seguridad. Primero, debe solicitarse el consentimiento de la persona para su realización. Solamente en caso negativo, y conforme a las circunstancias, se podrá realizar un registro forzoso.

Coincido con estas consideraciones y el sentido de la ejecutoria con respecto a esta norma impugnada. Únicamente estimo necesario explicar porqué este artículo también debe entenderse estrictamente acotado al contexto del fuero militar. A mi entender, la inspección aplica a militares que autónomamente han decidido sujetarse a su lógica. Y este factor justifica que el legislador haya regulado la posibilidad de someter a las personas militares a un registro forzoso, conducido por las propias personas que ellos han reconocido como sus superiores jerárquicos. Eso es una parte elemental de la disciplina militar. Por supuesto, los particulares o civiles nunca pueden ser destinatarios de esos actos de molestia, y esto es parte de lo que justifica la constitucionalidad de la norma.

Por tanto, coincido con la mayoría en reconocer la validez del artículo 262 del Código Militar de Procedimientos Penales.

Por las anteriores razones expuestas es que emito este voto para separarme de dichas consideraciones y conclusiones de la sentencia.

Nota: La tesis aislada 1a. CLXXV/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, con número de registro digital: 2011881.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto aclaratorio y particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 46/2016.

En las sesiones de catorce, veintisiete, veintiocho y treinta de marzo, así como diecisiete de abril, todas de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.

El estudio de fondo del presente asunto se dividió en trece considerandos, en los que se analizaron diversas disposiciones tanto del Código de Justicia Militar como del Código Militar de Procedimientos Penales; en lo que interesa:

- **Quinto.** Invalidez de los artículos 10 y 43, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales por falta de consulta previa.
- **Sexto b).** Análisis de los artículos 87, 123, 171, 267, 357, 361, 363 y 364 del Código Militar de Procedimientos Penales.
- **Sexto b) 1.** Estudio del artículo relativo a la diligencia de levantamiento e identificación de cadáveres.
- **Sexto c).** Análisis de los artículos 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b), 129, fracciones VII y XII, 136, fracciones VI y VII, 247, fracciones III y V, 248, 264, 278, 282, 283, 286, 291, 295, 296, 352 y 367, todos del Código Militar de Procedimientos Penales, así como del artículo 83, fracciones XIV, XIX y XXIII, del Código de Justicia Militar.
- **Sexto c) 1.** Análisis de los artículos 129, fracciones VII y XII, 136, fracciones VI y VII, 247, fracción III, 248, 264, 352 y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como del diverso 83, fracciones XIV, XIX y XXIII, del Código de Justicia Militar; con respecto a la inspección de personas.
- **Sexto c) 3.** Análisis de los artículos 247, fracción V, en relación con el diverso 263, así como los artículos 291, 295 y 296, todos del Código Militar de Procedimientos Penales; respecto a la intervención de comunicaciones privadas.
- **Sexto e).** Análisis del artículo 83, fracción XLV, del Código de Justicia Militar, en relación con el aseguramiento de la cadena de custodia.



Ahora bien, en la sesión de catorce de marzo, el Pleno discutió ampliamente el parámetro de regularidad constitucional propuesto en el proyecto para analizar el decreto impugnado. Así, derivado de los diversos puntos de vista de las y los integrantes del Alto Tribunal, el Ministro ponente propuso un proyecto sustituto con la intención de adecuarlo con la postura mayoritaria, mismo que se discutió en las sesiones subsecuentes.

Tanto en el proyecto inicial como en el sustituto se plantearon interpretaciones en torno a la jurisdicción militar que no compartí, pues considero que no son acordes a los estándares nacionales ni internacionales en la materia, así como a los principios del sistema penal acusatorio, por lo que, respecto a ello desarrollaré un **voto aclaratorio**.

Por otra parte, a través de un **voto particular** expresaré los motivos por los cuales no estuve de acuerdo con:

- (i) La invalidez del primer párrafo del artículo 10, y la validez de los restantes párrafos del artículo 43, ambos del Código Militar de Procedimientos Penales, por falta de consulta previa (considerando quinto).
- (ii) La propuesta de validez del artículo 267 del Código Militar de Procedimientos Penales relativo a la diligencia de levantamiento e identificación de cadáveres (considerando sexto, b.1).
- (iii) El reconocimiento de validez de la figura de inspección de personas prevista por los artículos 247, fracción III y 264, del Código Militar de Procedimientos Penales (considerando sexto, c.1).
- (iv) La invalidez de las disposiciones relativas a la intervención de comunicaciones privadas, previstas por los artículos 291, 295 y 296 del Código Militar de Procedimientos Penales (considerando sexto, inciso c.3).
- (v) La validez de la función del Ministerio Público respecto al aseguramiento de la cadena de custodia, prevista por el artículo 83, fracción XLV, del Código de Justicia Militar (considerando sexto, e).

Voto aclaratorio

Proyecto original. En el parámetro de regularidad constitucional propuesto en la propuesta inicial se concluía que, a partir de una interpretación de los artículos



13 y 16 de la Constitución Federal, los tribunales militares eran incompetentes para conocer de delitos en los que hubiese estado involucrado un civil, incluso, si su participación fuera como tercero en el proceso, esto es, como persona garante, testigo o perito.

No obstante, en la discusión de catorce de marzo de dos mil veintitrés, la mayoría de las y los Ministros estuvimos en contra de dicho parámetro, al considerar que la participación de civiles no podía ser excluida de forma absoluta en los procesos jurisdiccionales del orden castrense, toda vez que de la interpretación del artículo 13 constitucional no se puede concluir que la jurisdicción militar se extienda sobre personas garantes, testigos o peritos, por su mera participación como terceros dentro del proceso.

Proyecto sustituto. Como consecuencia de lo anterior, el Ministro ponente presentó un proyecto sustituto, en el cual: 1) a partir de una interpretación del artículo 129 de la Constitución Federal,¹ se incorporó un elemento adicional para la actualización de la competencia del fuero militar: el factor espacial. Consistente en una presunción *iuris tantum* de que los delitos cometidos fuera de los cuarteles en tiempos de paz deben ser juzgados por el fuero civil; y, 2) se sostuvo que las facultades de las autoridades militares para imponer a terceros civiles ciertas obligaciones, requerimientos o cargas relacionadas con la investigación de delitos o faltas a la disciplina castrense, no implicaban una extensión de esa jurisdicción; sin embargo, dichas facultades, al implicar actos de molestia, debían cumplir con las garantías previstas en el artículo 16 constitucional, en particular, estar mediadas por un control previo realizado por un Juez del fuero civil.

También se señaló que, si bien los Jueces militares son la autoridad en materia de justicia militar, esa calidad se encuentra restringida al ámbito de su competencia; además, al estar vinculados estructuralmente al Poder Ejecutivo, no gozan de imparcialidad e independencia, principios que resultan fundamentales respecto del derecho a la justicia y el debido proceso de las personas civiles, lo que va en contra, a su vez, del derecho a un Juez natural.

¹ "Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



Ahora bien, en ambos proyectos me posicioné en contra de las consideraciones y, ante la falta de consenso, coincidí con la mayoría de las y los Ministros en que debía prescindirse del parámetro propuesto para el análisis de las normas impugnadas, pues no era acorde a las disposiciones constitucionales y convencionales de la materia, cuestión que desarrollaré a continuación.

1. La participación de civiles como "terceros" en un proceso militar no vulnera el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 13 de la Constitución Federal prevé el fuero militar, desde mil novecientos diecisiete, en los siguientes términos:

"Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, desde el expediente varios 912/2010, que la interpretación que corresponde a esta disposición constitucional debe ser coherente con los principios constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia; en consecuencia, el fuero militar no puede operar frente a situaciones en las que se encuentren involucrados civiles y militares, o que vulneren los derechos humanos de civiles;² este criterio fue reiterado en diversos precedentes.³

² Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz, catorce de julio de dos mil once, párrs. 42-44. De esta decisión derivó la tesis de rubro: "RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DE FUERO MILITAR. INCOMPATIBILIDAD DE LA ACTUAL REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 2o. Y 8.1 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

³ Expediente varios 1396/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, once de mayo de dos mil quince; y contradicción de tesis 381/2010, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, dieciocho de mayo de dos mil once.



Posteriormente, en el amparo en revisión 605/2014, el Pleno se refirió nuevamente al contenido del artículo 13 constitucional; en esta ocasión estableció que los tribunales castrenses carecen de competencia para juzgar conductas punibles cometidas por militares en activo, cuando esté involucrado un civil, se trate de violaciones a derechos humanos, o no se atente de manera directa contra la disciplina castrense, pues para la actualización del fuero militar deben concurrir dos factores, uno *personal* –especial condición del sujeto activo como militar en activo– y otro *material* –lesión o puesta en peligro de la disciplina castrense–. Sin embargo, en dicho precedente no se alcanzó la mayoría calificada.⁴

De esta forma, la Suprema Corte ha determinado que, conforme a lo previsto en el artículo 13 de la Constitución Federal, no basta con que exista un involucramiento de civiles para descartar la jurisdicción militar, sino que debe: **(i)** atenderse al bien jurídico protegido, esto es, la afectación de la disciplina militar; **(ii)** existir una conexión directa entre el delito y el servicio castrense objetivamente valorado; y, **(iii)** que se actualicen los factores material y personal. Estos criterios fueron reiterados por la Primera Sala de este Alto Tribunal en los amparos directos en revisión 5017/2021,⁵ 978/2019⁶ y 2847/2018.⁷

No obstante, desde mi perspectiva, esta interpretación del artículo 13 constitucional no cumple con los parámetros convencionales, lo que no ha permitido una efectiva restricción o delimitación de la jurisdicción castrense. En esa tesitura, estimo que debe atenderse a los criterios que, en la materia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido a lo largo de su jurisprudencia, al efecto: **a)** que el fuero militar no es competente para investigar, juzgar o sancionar las violaciones a derechos humanos; **b)** en la jurisdicción castrense

⁴ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, párrs. 60 y 64. Aprobada por mayoría de siete votos de las y los señores Ministros Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con algunas salvedades, respecto del apartado VII, relativo al estudio. La y los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.

⁵ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, once de mayo de dos mil veintidós.

⁶ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, doce de mayo de dos mil veintiuno.

⁷ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, veintitrés de enero de dos mil diecinueve.



sólo se puede juzgar a militares en servicio activo y nunca cuando el civil sea la víctima del delito; y, c) los delitos o faltas de los que pueda conocer el fuero militar sólo pueden atender, por su propia naturaleza, contra bienes jurídicos propios del orden castrense.⁸

Ahora bien, la cuestión medular en el presente asunto, si bien se relaciona con la interpretación del artículo 13 constitucional, particularmente con los límites a la jurisdicción militar, no tiene que ver con dilucidar qué fuero corresponde cuando los civiles son sujetos activos o pasivos de las faltas o delitos del orden castrense (lo que sí se ha discutido en precedentes), sino a la compatibilidad de la participación de las personas civiles como terceros en un proceso penal militar, ya sea como testigos, peritos o garantes, con el referido numeral constitucional. Por tanto, contrario a lo que se sostenía en el parámetro propuesto inicialmente, los precedentes de este Alto Tribunal no son adecuados para dar respuesta a dicho problema.

Por otra parte, no compartí la conclusión a la que arribó el proyecto sustituto sobre la afectación al derecho a un Juez natural,⁹ pues el hecho de que las autoridades castrenses puedan realizar requerimientos o imponer cargas a personas civiles en el marco de un proceso penal militar, no implica que se encuentren bajo la jurisdicción castrense.

Lo anterior es así, pues la jurisdicción, entendida *grosso modo*, como aquella "que se ejerce en forma de juicio sobre pretensiones o derechos contrapuestos de

⁸ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. "Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009", Serie C, No. 209, párrs. 272-274. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf; *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. "Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010", Serie C, No. 215, párr. 176. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf; y *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. "Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010", Serie C, No. 216, párr. 160. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf.

⁹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el principio del Juez natural está contenido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a saber, que 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. Corte IDH, *Caso Noguera y otra Vs. Paraguay*. "Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 9 de marzo de 2020", serie C, No. 107, párr. 86. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_401_esp.pdf.



las partes litigantes",¹⁰ se expresa sobre los sujetos procesales, quienes son indispensables para llevarlo a cabo. Sin embargo, en el caso de intervinientes, su participación no conlleva el ejercicio de ésta, pues se limita al auxilio del desarrollo del proceso sin que esencialmente se afecte su esfera jurídica.

En adición a lo anterior, resulta indispensable resaltar que, eliminar la posibilidad de que civiles con este carácter puedan participar en el proceso, podría vulnerar las garantías judiciales previstas tanto en la Constitución Federal como en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A ese respecto, la Corte Interamericana estableció en el *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú* que, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales debe respetar el debido proceso legal,¹¹ por tanto, las garantías procesales deben ser aplicadas *mutatis mutandis* en el marco de un proceso penal militar,¹² a fin de no adoptar una decisión arbitraria. De esta manera, los procesos penales del orden castrense, en atención a su naturaleza jurídica sancionatoria, deben preservar las garantías penales, conforme al mandato constitucional y convencional.

En esa línea, el Tribunal Interamericano ha convalidado la participación de civiles como intervinientes en procesos penales militares, sin que ello suponga una vulneración al derecho a un Juez natural. En el caso *Grijalva Bueno Vs. Ecuador* analizó la falta de garantías judiciales en un proceso penal castrense, de forma particular, la afectación al derecho de la defensa de interrogar a los testigos. En este caso, la Corte Interamericana concluyó que se violó esta garantía mínima, al impedir que se contrainterrogara a dos testigos, quienes tenían la calidad de civiles, a fin de que el señor Grijalva pudiera tener una defensa adecuada y que se pudiera ejercer un control sobre el contenido de las declaraciones.¹³

¹⁰ Diccionario de la Real Academia Española, en: <https://dle.rae.es/jurisdicci%C3%B3n>.

¹¹ Corte IDH, *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú*. "Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 14 de octubre de 2019", párr. 126. Disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_388_esp.pdf.

¹² Corte IDH. *Caso Grijalva Bueno Vs. Ecuador*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C, No. 426, párr. 96. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_426_esp.pdf.

¹³ Corte IDH, *Caso Grijalva Bueno Vs. Ecuador*. "Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 3 de junio de 2021", párrs. 107-111. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_426_esp.pdf.



Con base en esta decisión, se puede afirmar que la Corte Interamericana ha reconocido la validez de citar a declarar a testigos civiles, sin que ello sea violatorio de los derechos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo contrario supondría negar las garantías judiciales que deben existir en cualquier proceso penal.

Por estas razones, no comparto que de la interpretación del artículo 13 constitucional se desprenda un impedimento para que las autoridades militares puedan efectuar requerimientos o imponer cargas a civiles dentro de un proceso penal castrense, pues ello, en realidad, es fundamental a fin de que éste sea sustanciado debidamente y en apego a los derechos humanos.

2. La participación de civiles como "terceros" en procesos castrenses, a través de la jurisdicción ordinaria, atenta contra los principios del sistema acusatorio

Como señalé anteriormente, en el proyecto sustituto se presentó un nuevo planteamiento: la imposición de requerimientos o cargas a civiles por parte de autoridades castrenses no es susceptible de vulnerar el artículo 13 constitucional, sin embargo, al constituir actos de molestia, su regulación debe atender a lo previsto en el diverso 16 de la Constitución Federal, esto es, dichas cargas u obligaciones deben estar sujetas a un control judicial ordinario.

Estimo que esa propuesta tampoco era acorde con el actual parámetro de regularidad constitucional, pues partía de una premisa, a mi parecer, incorrecta: el Juez de Control Militar no es un órgano que esté revestido de independencia e imparcialidad, en tanto pertenece a la estructura del Poder Ejecutivo Federal.

Al respecto, destaca que la garantía de independencia radica en evitar que el sistema de justicia y sus integrantes se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por órganos ajenos. Así, la independencia se deriva, como lo ha establecido la jurisprudencia interamericana, de garantías como un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad del cargo y la garantía contra presiones externas.¹⁴

¹⁴ Corte IDH. *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C, No. 288, párr. 147. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_288_esp.pdf.



En esa línea, el hecho de que los Jueces Militares de Control pertenezcan al Ejecutivo no implica *per se* que los mismos carezcan de independencia; sostener lo contrario haría nugatoria la actuación de cualquier órgano jurisdiccional que pertenezca al Ejecutivo, afectando, por ejemplo, los derechos de los propios elementos de las Fuerzas Armadas dentro de los procesos penales militares.

En el caso de los Jueces con funciones penales militares, se ha señalado que carecen de independencia cuando su nombramiento no depende de su competencia profesional e idoneidad para ejercer las funciones judiciales y no posean una formación jurídica exigible para desempeñar el cargo de Juez.¹⁵ Sin embargo, para ser Juez Militar de Control se requiere que cuenten con experiencia profesional de siete años en el servicio de justicia militar o naval y, adicionalmente, que cuenten con título oficial de abogado.¹⁶

Aunado a lo anterior, conforme a lo previsto por el Código Militar de Procedimientos Penales, los Jueces de Control deben respetar las garantías judiciales mínimas del debido proceso reconocidas en la Constitución Federal. Así, en los artículos 52 y 106, fracción II, del Código adjetivo impugnado, se estipula la independencia de los órganos de impartición de justicia castrense, así como la imparcialidad como eje rector de toda decisión judicial militar, siendo la falta de ésta una causa de reposición del procedimiento, en términos del artículo 443, fracción VI, del Código Militar de Procedimientos Penales.¹⁷

Esto se corrobora con las exposiciones de motivos de las iniciativas de reforma y expedición de los Códigos que se analizaron en la sentencia, en las que se precisó que: "la jurisdicción castrense tiene naturaleza jurídica autónoma, con carácter marcadamente técnico, permanente y especializado, que erigida por vía constitucional cuenta con potestad y plenitud de jurisdicción propia para administrar justicia a elementos militares que con su actuar agraven el elemento cohesionador de las Fuerzas Armadas: la disciplina castrense".¹⁸

¹⁵ Corte IDH. *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C, No. 288, párr. 149. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_288_esp.pdf.

¹⁶ Artículo 30 Quáter del Código de Justicia Militar.

¹⁷ **Artículo 443. Causas de reposición**

"Habrà lugar a la reposición del procedimiento por alguna de las causas siguientes:

"...

"VI. Cuando la sentencia hubiera sido pronunciada por el Tribunal Militar de Juicio Oral incompetente o que, en los términos de este Código, no garantice su imparcialidad. ..."

¹⁸ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, a fin de ajustarlo al nuevo sistema de justicia penal. Ver: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/02/asun_3337169_20160223_1456_24646_8.pdf.



También es necesario recordar que, de conformidad con los artículos 20 de nuestro Texto Constitucional, y 4o. del Código Militar de Procedimientos Penales, el proceso penal militar se rige por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, y debe tener por objeto, entre otros, el esclarecimiento de los hechos y la búsqueda de la verdad.

En esa tesitura, considero que la interpretación planteada implicaba un doble control judicial, uno por parte de una autoridad militar y otro por un Juez del fuero civil, el cual comprometía los principios de inmediación, continuidad y concentración del sistema penal acusatorio que rige a la jurisdicción penal militar.

Además, por un lado debe precisarse que el requerimiento inicial previsto por el Código adjetivo militar sí pasa por un control judicial, y, por otro lado, que el contenido del artículo 16 de la Constitución Federal no se advierte que haya una obligación que disponga que este tipo de actos deban estar sujetos al ya referido doble control, sobre todo en atención a que ambos juzgadores cuentan materialmente con las mismas funciones dentro de los procedimientos penales, de conformidad con la materia de su competencia.

A la luz de lo anterior, estimo contradictorio que sea permisible que un Juez de Control Militar requiera a un civil su participación como "tercero" en un proceso de investigación penal castrense y, al mismo tiempo, que eso se sujete a un control judicial civil para no vulnerar el artículo 16 constitucional.

Bajo estas consideraciones, respetuosamente, me separé del proyecto sustituto, en el que se planteó que es indispensable el control judicial civil al constituir un acto de molestia. Esto, pues partiendo de la premisa de que su participación no implica una extensión de la jurisdicción militar, no es correcto afirmar que el hecho de hacer un requerimiento directo constituya un acto que justifique un doble control.

3. Incompatibilidad del "factor espacial" con la delimitación del fuero militar

Como ya señalé, los factores que determinan la competencia de la jurisdicción militar son tres: a) un factor personal, al poder juzgar sólo a militares en activo, y nunca cuando el civil sea la víctima del delito; b) un factor material, al únicamente poder conocer de delitos o faltas que puedan atentar, por su propia naturaleza, contra bienes jurídicos del orden castrense; y, c) la incompetencia para investigar, juzgar y sancionar las violaciones a derechos humanos.

No obstante, en el proyecto sustituto se propuso incluir el "factor espacial" como elemento a considerar para restringir el fuero militar, esto es, que "cuando el



delito sea cometido fuera de los cuarteles en tiempos de paz, opera una presunción *iuris tantum* de que debe ser juzgado bajo el fuero civil, al no guardar estricta conexión con la disciplina militar".

Ello, pues bajo una interpretación del artículo 129 de la Constitución Federal, si bien se considera válida la actuación de las Fuerzas Armadas fuera de los cuarteles en tiempos de paz de manera excepcional, este ámbito no puede considerarse *a priori* como una función con estricta conexión a la disciplina militar.

Dicho criterio, además de no contar con un respaldo jurisprudencial,¹⁹ podría ser contrario a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que al interpretarse a *contrario sensu*, resultaría que los delitos que se cometan dentro de los cuarteles en tiempos de paz, se presuman competencia de la jurisdicción castrense, lo cual se torna irrelevante, pues lo fundamental es establecer si el sujeto activo es un militar, y si la conducta afecta bienes propios del ámbito castrense, así como si se pudiera tratar de una violación a derechos humanos.

Ello es así, ya que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha descartado tal posibilidad, al señalar que el hecho de que los sucesos hayan ocurrido en un establecimiento militar no implica, en sí mismo, que deba intervenir la justicia castrense.²⁰

En la misma tesitura se ha pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en dos asuntos relativos a México, en los que se evidencia que el factor espacial y el contexto no son idóneos para delimitar la competencia de la jurisdicción militar.

Por un lado, en el informe de fondo 2/06 "Miguel Orlando Muñoz Guzmán",²¹ relativo a la desaparición del teniente del Ejército Mexicano, Miguel Orlando Muñoz

¹⁹ Esta postura había sido sustentada en diversos votos minoritarios en asuntos previos. Véase, entre otros, voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en el amparo en revisión 134/2012, y voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en el amparo en revisión 605/2014.

²⁰ Corte IDH, *Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2017", Serie C, No. 338, párr. 149. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_338_esp.pdf.

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso 12.130*, Informe 2/06, Miguel Orlando Muñoz Guzmán, Fondo. México, 28 de febrero de 2006. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Mexico12130sp.htm>.



Guzmán, quien fue visto por última vez dentro del 26o. Batallón de Infantería en Ciudad Juárez, Chihuahua, la Comisión concluyó que, a pesar de las condiciones fácticas, las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de Justicia Militar carecían de idoneidad, independencia e imparcialidad, pues éstas se encontraban dirigidas a investigar las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por integrantes de las Fuerzas Armadas.

Aunado a lo anterior, en el caso "La Grandeza", la Comisión determinó que la muerte de Gilberto Jiménez Hernández, ocurrida en un contexto de conflicto armado entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y las Fuerzas Armadas Mexicanas en mil novecientos noventa y cuatro, al ser una potencial violación al derecho a la vida no debía ser investigada en el fuero castrense, en tanto se trata de un bien jurídico ajeno a la justicia militar.²²

Como se puede advertir, en estos casos se condenó al Estado Mexicano por la aplicación del fuero castrense, sin que fuera relevante el "factor espacial" o el contexto de paz o conflicto, ajenos a lo previsto en el artículo 129 constitucional, pues el elemento relevante fue la naturaleza del bien jurídico afectado.

Por todas estas razones fue que me separé de la adición de un "factor espacial" para delimitar la competencia del fuero militar, pues ello resulta contrario a nuestro parámetro de regularidad constitucional.

Voto particular

(i) Obligación de llevar a cabo la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes

En el considerando quinto se sometió a discusión del Pleno la propuesta de invalidar los artículos 10 y 43, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, del Código Militar de Procedimientos Penales.

Si bien dichas porciones normativas no fueron impugnadas específicamente por la accionante, se analizaron de oficio partiendo de la premisa de que el proceso legislativo, que culminó con la promulgación del referido código adjetivo, no contó con una consulta específica y estrecha respecto de pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, y de personas con discapacidad.

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso 11.564*, Gilberto Jiménez Hernández y Otros (La Grandeza). Informe No. 51/16, admisibilidad y fondo. México, 30 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://oas.org/es/cidh/decisiones/2016/mxpu11564es.pdf>.



En este apartado, coincidí con la invalidez propuesta respecto del segundo párrafo del artículo 10 y de los primeros cuatro párrafos del 43, ambos del Código Militar de Procedimientos Penales. Sin embargo, estuve en desacuerdo con invalidar el primer párrafo del artículo 10, así como de reconocer la validez de los restantes párrafos del diverso 43.

Por un lado, el primer párrafo del artículo 10 del Código Militar de Procedimientos Penales, señala que:

"Artículo 10. Principio de igualdad ante la ley

"Quienes intervengan en el procedimiento penal **recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, personas con discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.**" (énfasis añadido)

Es posible advertir que esta porción normativa replica el contenido del párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución Federal,²³ esto es, la cláusula de igualdad y no discriminación, por lo que mi voto fue en contra de invalidar esta porción normativa pues, en primer lugar, no existe algún precedente en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya invalidado una norma de este tipo por falta de consulta previa,²⁴ máxime que se trata de una, cuyo contenido, guarda identidad con el Texto Constitucional.

En efecto, la cláusula de igualdad ha sido considerada por el orden internacional como una norma de *ius cogens*, por ejemplo, en la Opinión Consultiva OC-18/03,

²³ "Artículo 1o. ...

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

²⁴ El caso más cercano corresponde a la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 210/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, siete de junio de dos mil veintidós. En este asunto se analizó una porción que replicaba el Texto Constitucional del artículo 2o. de la Constitución Federal; siete integrantes del Alto Tribunal votamos por su invalidez por falta de consulta y cuatro votaron en contra.



solicitada por el Estado Mexicano,²⁵ la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que "habida cuenta del desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el principio de no discriminación y el derecho a la protección igualitaria y efectiva de la ley deben ser considerados como normas de *ius cogens*", esto es, en términos del artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se trata de una norma imperativa de derecho internacional general que es aceptada y reconocida por la comunidad internacional, que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior que guarde el mismo carácter.

En esa tesitura, la cláusula de igualdad y no discriminación tiene primacía frente a cualquier otra norma, por lo que incluso, si llegara a consultarse, no podría reformarse dado su carácter imperativo y que no admite acuerdo en contrario.

De este modo, estimo que invalidar normas de este tipo por cuestiones de falta de consulta previa podría ser perjudicial, pues el principio de igualdad y no discriminación tiene sustento en el derecho que tienen todas las personas de no recibir tratos diferenciados que busquen menoscabar sus derechos humanos, cuestión que guarda relación, a su vez, con el principio de universalidad de los derechos contenido de igual forma en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, del cual se desprende que todos los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual y sin discriminación alguna.

Además, este principio no sólo prohíbe la discriminación en perjuicio de personas indígenas, afrodescendientes y con discapacidad, sino que enlista todas las denominadas "categorías sospechosas", por lo que no comparto que sea una norma susceptible de afectar sólo a estos grupos de forma directa o diferenciada.

En segundo lugar, respecto del referido artículo 43, propuse no sólo invalidar los primeros cuatro párrafos, sino todo el precepto, mismo que se transcribe a continuación:

"Artículo 43. Idioma

"Los actos procesales deberán realizarse en idioma español.

²⁵ Corte IDH, "Condición jurídica y derechos humanos de los migrantes indocumentados", Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf.



"Cuando las personas no hablen o no entiendan el idioma español, deberá proveerse traductor o intérprete, y se les permitirá hacer uso de su propia lengua o idioma, al igual que las personas que tengan algún impedimento para darse a entender. El imputado podrá nombrar traductor o intérprete de su confianza, por su cuenta.

"Si se trata de una persona con algún tipo de capacidad limitada, tiene derecho a que se le facilite un intérprete o aquellos medios tecnológicos que le permitan obtener de forma comprensible la información solicitada o, a falta de éstos, a alguien que sepa comunicarse con ella. En los actos de comunicación, los Órganos jurisdiccionales militares deberán tener certeza de que la persona con capacidad limitada ha sido informada de las decisiones judiciales que deba conocer y de que comprende su alcance. Para ello deberá utilizarse el medio que, según el caso, garantice que tal comprensión exista.

"Cuando a solicitud fundada de la persona con discapacidad, o a juicio de la autoridad competente, sea necesario adoptar otras medidas para salvaguardar su derecho a ser debidamente asistida, la persona con discapacidad podrá recibir asistencia en materia de estenografía proyectada, en los términos de la ley de la materia, por un intérprete de lengua de señas o a través de cualquier otro medio que permita un entendimiento cabal de todas y cada una de las actuaciones.

"Los medios de prueba cuyo contenido se encuentra en un idioma distinto al español deberán ser traducidos y, a fin de dar certeza jurídica sobre las manifestaciones del declarante, se dejará registro de su declaración en el idioma de origen.

"En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, se les nombrará intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español, si así lo solicitan.

"El Órgano jurisdiccional militar garantizará el acceso a traductores e intérpretes que coadyuvarán en el proceso según se requiera." (énfasis añadido)

La disposición en cita se vincula con las garantías judiciales²⁶ a las que tienen derecho las personas con discapacidad, así como los pueblos y comunidades

²⁶ **Artículo 8. Garantías Judiciales**



indígenas y afrodescendientes, por lo que el precepto en su totalidad implica una afectación directa a la esfera jurídica de estos grupos, y, en esa medida, mi voto fue por declarar su invalidez.

Lo anterior, dado que el quinto párrafo se relaciona con las traducciones de los medios de prueba, así como de las declaraciones que podrán quedarse en el registro respectivo en el idioma de origen; asimismo, el sexto párrafo hace alusión directamente a los grupos en comento y su derecho a un intérprete, y el séptimo al derecho de acceso a traductores e intérpretes cuando así se requiera.

Como se observa, todo el contenido del artículo 43 (no sólo los primeros cuatro párrafos) guarda relación con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como de las personas con discapacidad, pues establece garantías diferenciadas. En esa tesitura, al no haber sido objeto de consulta, estimo que se actualizaban las razones para declarar inválidas dichas porciones normativas.

En esa línea, como señalé en mi intervención sobre la acción de inconstitucionalidad 210/2020,²⁷ cuando hay una medida que sea susceptible de incidir en los derechos de pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, las autoridades tienen la obligación de llevar a cabo una consulta previa.

Ello también es acorde con lo que ha sostenido la Segunda Sala del Alto Tribunal en la jurisprudencia de rubro: "**DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL**

"...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

"c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; ..."

²⁷ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, siete de junio de dos mil veintidós.



DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO.²⁸

Además, de conformidad con los artículos 2o. de la Constitución Federal,²⁹ 6o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,³⁰ y 4o., numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como atendiendo a diversos criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³¹ y por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, particularmente en su Observación General

²⁸ Tesis 2a./J. 11/2023 (11a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, marzo de 2023, Tomo III, página 2199, registro digital: 2026054.

²⁹ "Artículo 2. ...

"Apartado B. ...

"III. ...

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación."

³⁰ "Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. **Las consultas** llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." (**énfasis añadido**)

³¹ La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación



número 5,³² el Estado Mexicano está obligado a realizar las consultas previas tanto a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

Por todo ello, estimo que el artículo 43 en comento debía invalidarse en su totalidad, y respecto del diverso 10, considero que, si bien no se alcanzó la votación para declarar la invalidez del párrafo primero, no coincidí con la propuesta que se presentó a discusión, por las razones que ya expuse.

(ii) Invalidez de la diligencia de levantamiento e identificación de cadáveres, prevista en el artículo 267 del Código Militar de Procedimientos Penales

En este apartado, se proponía reconocer la validez del artículo 267 del Código Militar de Procedimientos Penales, pues de su redacción no se advierte que prevea o autorice la participación de algún civil en esa diligencia.

Ahora, si bien se desestimó en esta parte la propuesta, al no alcanzar la votación requerida, expresaré las razones que me llevaron a votar en contra de la validez que se proponía el citado artículo.

Para mayor claridad, se transcribe la disposición impugnada:

"Artículo 267. Levantamiento e identificación de cadáveres

"En los casos en que se presuma muerte por causas no naturales, además de otras diligencias que sean procedentes, se practicará:

en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Corte IDH, *Caso pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. "Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012", Disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf.

³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, Observación General No. 5 "Las personas con discapacidad", 11o. periodo de sesiones (1994), Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F4760&Lang=es.



"I. La inspección del cadáver, la ubicación del mismo y el lugar de los hechos.

"II. El levantamiento del cadáver.

"III. El traslado del cadáver.

"IV. La descripción y peritajes correspondientes.

"V. La exhumación en los términos previstos en este Código y demás disposiciones aplicables.

"Cuando de la investigación no resulten datos relacionados con la existencia de algún delito, previa solicitud de los parientes, el Ministerio Público podrá autorizar la dispensa de la necropsia.

"Si el cadáver hubiere sido inhumado, se procederá a exhumarlo en los términos previstos en este Código y demás disposiciones aplicables. En todo caso, practicada la inspección o la necropsia correspondiente, se procederá a la sepultura inmediata, pero no podrá incinerarse el cadáver.

"Cuando se desconozca la identidad del cadáver, se efectuarán los peritajes idóneos para proceder a su identificación. Una vez identificado, se entregará a los parientes o a quienes invoquen título o motivo suficiente, previa autorización del Ministerio Público, tan pronto la necropsia se hubiere practicado o, en su caso, dispensado."

No compartí la propuesta de reconocimiento de validez de la norma impugnada, pues desde mi perspectiva la diligencia de levantamiento e identificación de cadáveres descrita en el Código Militar de Procedimientos Penales es contraria al artículo 13 de la Constitución Federal.

Lo anterior, ya que esta diligencia tiene lugar en la etapa de investigación en aquellos casos en los que se presume la muerte por causas no naturales, lo que *prima facie* es competencia del fuero común, debido a que se encuentra involucrado un bien jurídico propio y exclusivo del orden civil.

En efecto, en el caso de que exista una noticia criminal sobre la muerte de una persona, las autoridades que fungen como primeros respondientes deben ser las del fuero común, pues el bien jurídico involucrado es el derecho a la vida, propio y exclusivo del orden civil.



Tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación³³ como la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁴ han señalado que la vida es un bien jurídico que no puede ser considerado dentro del ámbito castrense, por lo que su investigación, juzgamiento y sanción debe recaer en el fuero ordinario, lo que incluye, la privación de la vida cometida por militares contra militares.³⁵

Además, a pesar de que estimo que del precepto impugnado no se advierte que el levantamiento de cadáveres sólo pueda ser de personas militares, si esto ocurriera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que,

³³ Sirve de apoyo la tesis 1a. X/2020 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 77, agosto de 2020, Tomo IV, página 3049, registro digital: 2021859, de rubro y texto: **"DELITO DE HOMICIDIO. QUEDA EXCLUIDO DEL FUERO MILITAR PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Cuando se trate del delito de homicidio previsto y sancionado en el Código Penal Federal, cuya conducta delictiva se haya verificado en el desarrollo de una actividad castrense dentro de las instalaciones militares y los sujetos activo y pasivo tenían esa calidad al momento de los hechos, se debe precisar, a quién corresponde conocer del asunto, si a una autoridad civil o militar. Se considera que la competencia para conocer del asunto, por razón de fuero, se surte a favor de una autoridad civil. **Ello, porque la naturaleza jurídica del homicidio impide que pueda existir una estricta conexión con la disciplina militar, en atención a que el bien jurídico que se pretende proteger es la vida, como uno de los bienes más preciados para el ser humano y para la sociedad, sin que guarde relación alguna con los bienes jurídicos propios del orden militar o con algún tipo de afectación a los mismos.** Lo anterior es así, porque el Tribunal Pleno ha considerado en diversos precedentes que el fuero militar sólo es competente para conocer de los delitos y faltas que, por su propia naturaleza, atenten de manera directa contra la disciplina militar, cometidos por militares en activo, siempre y cuando se realicen en actos del servicio y no esté involucrado un civil o se trate de violaciones de derechos humanos, pues aun cuando se pudiera creer que cualquier conducta irregular perpetrada por un militar en activo pudiera afectar la disciplina castrense, dando lugar a la posible comisión de un delito militar, ello no es así, porque para que esa conducta pueda reputarse como constitutiva de un delito materia del fuero de guerra, debe existir una conexión directa entre aquélla y la disciplina castrense objetivamente valorada (principio organizativo de las fuerzas armadas); tampoco resulta un factor determinante la circunstancia de que se introduzca cualquier descripción típica en el Código de Justicia Militar, para creer que con esa sola incorporación formal se diera lugar a la existencia de esa estricta conexión, pues actuar de manera contraria haría nugatorio el carácter restrictivo o excepcional de ese fuero, retrotrayéndolo a una posición meramente subjetiva, donde el elemento relevante para su delimitación sea la calidad de los sujetos involucrados o la tipificación en un ordenamiento sustantivo de índole militar." **(énfasis añadido)**

³⁴ Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. "Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000", Serie C, No. 68, párr. 118. Disponible en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_68_esp.pdf

³⁵ Corte IDH, *Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela*. "Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de agosto de 2017", Serie C, No. 338, párr. 149. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_338_esp.pdf.



el hecho de que los sujetos involucrados pertenezcan a las Fuerzas Armadas no significa *per se* que deba intervenir la justicia castrense,³⁶ y en el caso de la afectación a la vida, es competente la justicia ordinaria, independientemente de que los probables autores hubieran sido militares en activo.³⁷

En suma, considero que el artículo 267 del Código Militar de Procedimientos Penales es inválido, toda vez que, por mandato del diverso 13 de la Constitución Federal, esta diligencia se encuentra a cargo de las autoridades del fuero ordinario, por lo que la autoridad militar no cuenta con la facultad para realizar la diligencia de levantamiento e identificación de cadáveres.

(iii) Invalidez de la figura de inspección de personas prevista en los artículos 247, fracción III y 264 del Código Militar de Procedimientos Penales

En el apartado sexto c) 1 se analizó la validez de los artículos 247, fracción III y 264, entre otros, del Código Militar de Procedimientos Penales.

Estuve parcialmente de acuerdo con la propuesta pues, por un lado, voté a favor de reconocer la validez de los artículos 248, 352 y 367 del referido código; sin embargo, no compartí tal sentido por cuanto hace a los diversos 247, fracción III y 264, en la porción normativa que detallaré más adelante pues, desde mi perspectiva, éstos son contrarios a lo previsto por el artículo 13 de la Constitución Federal.

En primer lugar, respecto a los artículos 247, fracción III y 264, que contienen la regulación de la figura de inspección de personas, no compartí la validez que se propuso, pues estimo que la inspección de personas vulnera el principio de seguridad jurídica previsto por los diversos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Para mayor claridad, se transcriben las porciones normativas:

"Artículo 247. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control

³⁶ Corte IDH, *Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú*. "Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2015", Serie C, No. 308, párr. 145. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_308_esp.pdf.

³⁷ Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. "Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000", Serie C, No. 68, párr. 118. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_68_esp.pdf.



"No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación:

"...

"III. La inspección de personas; ..."

"Artículo 264. Inspección de personas

"En la investigación de los delitos, la Policía ministerial militar podrá realizar la inspección sobre un militar y sus posesiones en caso de flagrancia, **o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga.** La revisión consistirá en una exploración externa de la persona y sus posesiones. Cualquier inspección que implique una exposición de partes íntimas del cuerpo requerirá autorización del Juez de control. Antes de cualquier inspección, la Policía ministerial militar deberá informar a la persona del motivo de dicha revisión, respetando en todo momento su dignidad." (énfasis añadido)

Del artículo 247, fracción III, se advierte que la Policía Ministerial podrá llevar a cabo la inspección de personas sin previa autorización del Juez de Control. Sobre este punto, si bien en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014,³⁸ la mayoría del Pleno consideró que la inspección de personas sin control judicial era constitucional, no comparto dicho criterio en este caso, pues estimo que este tipo de actos de investigación sí requieren tal control, pues se trata de un acto de molestia que afecta de manera intensa la esfera de derechos de toda persona.

³⁸ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, veintidós de marzo de dos mil dieciocho. Por mayoría de ocho votos de las y los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos apartándose de las consideraciones, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones del efecto corruptor propuestas en el proyecto, Eduardo Medina Mora I., con matices y separándose de las consideraciones del efecto corruptor propuestas en el proyecto, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán en contra de las consideraciones y con precisiones sobre sus efectos respecto a los operadores jurídicos y presidente Luis María Aguilar Morales separándose de las consideraciones del efecto corruptor propuestas en el proyecto. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la Ministra Norma Lucía Piña Hernández votaron en contra.



Ahora bien, el artículo 264 dispone que la inspección de personas, como acto de investigación que no requiere control judicial previo, podrá llevarse a cabo "cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito"; a este respecto, considero que esta porción le da un cariz distinto a la figura de inspección de personas, pues a mi parecer ya no la vincula con una finalidad investigativa, sino que más bien, tal precepto guarda relación con la prevención del delito.

En esa línea, estimo que la referida porción vulnera la seguridad jurídica de las personas, ya que puede propiciar arbitrariedades en el sentido de que los agentes policiales *motu proprio* aseguren bienes de las personas que están en la vía pública, bajo la simple sospecha de que se tiene información derivada de una denuncia, lo que es notoriamente violatorio del artículo 16 constitucional, pues tal acto afecta de manera intensa los derechos de las personas y, por ende, requiere de una debida fundamentación y motivación.

(iv) Invalidez de las disposiciones relativas a la intervención de comunicaciones privadas, previstas en los artículos 291, 295 y 296 del Código Militar de Procedimientos Penales

En el apartado sexto c) 3 de la sentencia se analizó el artículo 247, fracción V, en relación con el 263, así como los diversos 291, 295 y 296, todos del Código Militar de Procedimientos Penales. En este punto me pronuncié en contra de la invalidez de los artículos 291, 295 y 296 del citado código.

Se transcriben los artículos para mayor claridad:

"Artículo 291. Conocimiento de delito diverso

"Si en la práctica de una intervención de comunicaciones privadas se tuviera conocimiento de la comisión de un delito diverso de aquellos que motivan la medida, se hará constar esta circunstancia en el registro para dar inicio a una nueva investigación."

"Artículo 295. Conclusión de la intervención

"Al concluir la intervención, la Policía ministerial militar o el perito, de manera inmediata, informará al Ministerio Público sobre su desarrollo, así como de sus resultados y levantará el acta respectiva. A su vez, con la misma prontitud el Ministerio Público que haya solicitado la intervención o su prórroga lo informará al Juez de control.



"Las intervenciones realizadas sin las autorizaciones antes citadas o fuera de los términos en ellas ordenados, carecerán de valor probatorio, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal a que haya lugar."

"Artículo 296. Destrucción de los registros

"El Órgano jurisdiccional militar ordenará la destrucción de aquellos registros de intervención de comunicaciones privadas que no se relacionen con los delitos investigados o con otros delitos que hayan ameritado la apertura de una investigación diversa, salvo que la defensa solicite que sean preservados por considerarlos útiles para su labor.

"Asimismo, ordenará la destrucción de los registros de intervenciones no autorizadas o cuando éstos rebasen los términos de la autorización judicial respectiva.

"Los registros serán destruidos cuando se decrete el archivo definitivo, el sobreseimiento o la absolución del imputado. Cuando el Ministerio Público decida archivar temporalmente la investigación, los registros podrán ser conservados hasta que el delito prescriba."

Al respecto, la sentencia señala que los artículos son contrarios al diverso 13 de la Constitución Federal pues contienen una imprecisión con relación al alcance de esta facultad de investigación, toda vez que no se precisa si se refiere a sujetos ajenos al ámbito castrense, lo cual permite tácitamente un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que la intervención de comunicaciones privadas pudiera realizarse, incluso, respecto de personas ajenas al fuero militar.

Como expresé en los párrafos precedentes, estimo que es posible que la autoridad castrense realice las diligencias contenidas en los citados artículos, siempre y cuando el sujeto pasivo del delito no sea una persona civil. Así, desde mi óptica, las disposiciones impugnadas admiten una interpretación en ese sentido, a partir de una lectura integral de la regulación de esta figura en el código adjetivo.

Por un lado, del artículo 287 es posible advertir que será el titular de la Fiscalía General de Justicia Militar o el servidor público facultado, en quien delegue ésta, quién podrá solicitar al Juez perteneciente al Poder Judicial Federal la intervención en términos del diverso 16 constitucional.

Adicionalmente, en términos del artículo 288 se debe precisar la persona o personas que serán sujetos de la medida, quienes en términos de los diversos 287



y 289 deben ser personal militar. Así, la ampliación a otros sujetos debe, por un lado, cumplir con las exigencias previstas en el artículo 16 constitucional, y ceñirse, como expresamente lo mandata el artículo 292, al ámbito de competencia de la justicia castrense; lo cual excluye los casos en los que el sujeto pasivo del delito sea una persona civil, se traten de violaciones a derechos humanos, o no se atente contra bienes del ámbito castrense. En consecuencia, no comparto la declaración de invalidez de tales preceptos.

(v) Invalidez del aseguramiento de los objetos, instrumentos y productos del delito, así como de las evidencias, valores y sustancias relacionadas con el mismo, previsto en el artículo 83, fracción XLV, del Código de Justicia Militar

Con relación al apartado sexto e), por mayoría de nueve votos se declaró la validez del artículo 83, fracción XLV, del Código de Justicia Militar. En este apartado estoy en contra de la decisión, ya que, si bien en la demanda no se advierten argumentos más allá de los que analiza la sentencia, en suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez³⁹ estimo que dicho precepto resulta inconstitucional, pues atenta contra la seguridad jurídica reconocida en los diversos 14 y 16 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

"Artículo 83. Las funciones del Ministerio Público, son las siguientes:

"...

"XLV. Decretar el aseguramiento de los objetos, instrumentos y productos del delito, así como de las evidencias, valores y sustancias relacionadas con el mismo levantando un inventario de éstos y cerciorándose que el procedimiento de la cadena de custodia se haya establecido; ..."

Desde mi perspectiva esta norma es inválida, toda vez que no prevé la forma en que se llevará a cabo el aseguramiento de objetos, instrumentos y productos del delito, así como de las evidencias, valores y sustancias vinculadas con el mismo, cuando estén relacionados con hechos que impliquen actos delictivos tanto en el fuero ordinario como en el orden militar.

³⁹ En términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



El artículo 37 del Código de Justicia Militar⁴⁰ permite que las autoridades castrenses investiguen hechos cuando son cometidos por militares en activo y poseen una relación directa y próxima con la afectación de bienes jurídicos propios del orden castrense a pesar de que tengan su origen en el fuero común, en términos del diverso 57 del mismo código.

Lo anterior, pues este último, a pesar de la reforma de dos mil catorce al referido Código de Justicia Militar, sigue sin ser compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues aún autoriza la intervención del fuero militar en los delitos en los que tanto el imputado como la víctima sean militares, y aquellos delitos en que el imputado sea militar y no sea un civil el sujeto pasivo del delito o titular del bien jurídico.⁴¹

Bajo esta premisa, considero que la fracción XLV del artículo 83 del Código de Justicia Militar es contraria al principio de seguridad jurídica, pues no delimita de forma clara que las autoridades castrenses sólo deberán asegurar la cadena de custodia cuando los hechos se relacionen con un delito exclusivo del fuero militar. Esta falta de precisión puede dar lugar a una confusión de aquellos supuestos que permite el diverso 37 del Código de Justicia Militar.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 11/2023 (11a.) y aislada 1a. X/2020 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas y 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas, con número de registro digital: 2026054 y 2021859, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴⁰ **Artículo 37.** Toda denuncia o querrela, sobre hechos que la ley señale como delito de la competencia de los Tribunales Militares, se presentará en los términos, instituidos en el Código Militar de Procedimientos Penales.

"Cuando de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprenda que éste no atenta contra la disciplina militar, en términos del artículo 57 de este Código, inmediatamente y bajo su más estricta responsabilidad del Ministerio Público Militar deberá remitir la indagatoria a la autoridad civil que corresponda, absteniéndose de ordenar ulteriores actuaciones, sin perjuicio de seguir actuando en la investigación de aquellos delitos del orden militar que resulten de los mismos hechos."

⁴¹ Corte IDH, *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México*. "Supervisión de cumplimiento de sentencia. 17 de abril de 2015", párrs. 22 y 23. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla_17_04_15.pdf.



Voto particular que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 46/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesiones públicas celebradas los días catorce, veintisiete, veintiocho y treinta de marzo, así como del diecisiete de abril, todos de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno discutió y resolvió el asunto citado al rubro, en el que analizó la regularidad constitucional del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.

El disenso que motiva este pronunciamiento radica en mi apreciación sobre la decisión adoptada por la mayoría de mis compañeras y compañeros respecto de los artículos 103 y 153, fracción XI, ambos del Código Militar de Procedimientos Penales.

Por una parte, no comparto el reconocimiento de validez del artículo 103 del Código Militar de Procedimientos Penales,¹ que prohíbe hacer referencia o comunicar a terceros no legitimados en el proceso penal militar la información confidencial relativa a los datos personales de las personas intervinientes en esos procedimientos. Para mí, ese precepto es inconstitucional porque establece una reserva previa y absoluta de información confidencial relativa a los datos de las personas que intervienen o participan en el procedimiento penal militar al no prever siquiera la posibilidad de realizar alguna prueba de daño, como la dispuesta en el artículo 114 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;² de ahí que la medida vulnere tanto el derecho al acceso a la información como el principio de máxima publicidad en la materia.

¹ "Artículo 103. Reserva sobre la identidad

"En ningún caso se podrá hacer referencia o comunicar a terceros no legitimados la información confidencial relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal o de cualquier persona relacionada o mencionada en éste.

"Toda violación al deber de reserva por parte de los servidores públicos será sancionada por la legislación aplicable.

"En los casos de personas sustraídas de la acción de la justicia, se admitirá la publicación de los datos que permitan la identificación del imputado para ejecutar la orden judicial de aprehensión o de comparecencia."

² "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."



Por otra parte, tampoco comparto el reconocimiento de validez del artículo 153, fracción XI, del Código Militar de Procedimientos Penales.³ La medida ahí contenida no está prevista en la Constitución Federal, lo que para mí es condición indispensable para determinar la regularidad de las medidas restrictivas de la libertad en función del grado de incidencia en los derechos de las personas, tal y como lo sostuve en la diversa **acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014**.

Por estas razones, respetuosamente, disiento del criterio de la mayoría.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente, particular y aclaratorio que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 46/2016.

En sesión pública de diecisiete de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **acción de inconstitucionalidad 46/2016**. En este asunto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó un conjunto de disposiciones del Código de Justicia Militar (en adelante, CJM) y del Código Militar de Procedimientos Penales (en adelante, CMPP) por considerar que vulneraban distintos derechos humanos de las personas. Al respecto, el Pleno decidió declarar la *validez* de algunas de las disposiciones impugnadas;¹ en otros casos decretó la *invalidéz* de los

³ Artículo 153. Tipos de medidas cautelares

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez de control podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares: ...

"XI. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez de control disponga; ..."

¹ Más específicamente, el Pleno declaró la validez de los artículos 38; 49 Bis, fracción XII, en su porción normativa "y solicitar a las personas físicas o colectivas"; y 83, fracciones XIV, XIX, XXIII, XLIII, XLV y XLIX, del Código de Justicia Militar; así como los artículos 73; 87; 101, fracciones I, inciso b) y II, inciso b); 103; 105; 123; 128, fracción VIII, en su porción normativa "y a particulares"; 129, párrafo segundo, fracciones VI, VII y XI en su porción normativa "a las personas físicas o morales", y XII; 136 fracciones VI y VII; 145, fracción II, inciso b); 146; 151, párrafo primero; 153, fracción XI; 171, párrafo tercero; 212 en su porción normativa "persona o"; 247, fracción III; 248; 262; 264; 283; 286; 352; 357; 364 y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales.



preceptos cuestionados;² y en los restantes *desestimó* los argumentos de invalidez por no lograr la votación calificada requerida para la declaratoria correspondiente.³

A continuación explicaré en un **voto concurrente** mi desacuerdo con la decisión de la mayoría de no incluir expresamente en el considerando sexto el parámetro de constitucionalidad con el que se analizaron los argumentos de la accionante que planteaban la vulneración del artículo 13 constitucional; en un **voto particular** expondré las razones por las que me aparto del criterio mayoritario que proponía declarar la invalidez del artículo 215 del CMPP, si bien terminó desestimándose esa declaratoria por no alcanzar la votación requerida para ese efecto, se trata de un criterio mayoritario del Pleno que no comparto; y finalmente, en un **voto aclaratorio** explicaré algunas de mis votaciones a la luz de los precedentes involucrados.

I. Voto concurrente

Como adelanté, en el considerando sexto de la sentencia se analizan varias impugnaciones en contra del CMPP y del CJM. La cuestión a resolver consistía centralmente en determinar si las facultades de las autoridades militares encargadas de la procuración y la administración de justicia castrense para realizar diversos actos procesales o llevar a cabo determinadas técnicas de investigación que inciden en personas civiles suponen una *extensión* de la jurisdicción militar que desborda los límites establecidos en el artículo 13 constitucional, así como una violación a la doctrina interamericana sobre el derecho al Juez natural previsto en el diverso 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, la mayoría de las y los integrantes del Pleno consideró que se debería eliminar de la sentencia un apartado en el que se hacía explícito el parámetro de constitucionalidad que se utilizaría para analizar la constitucionalidad de las porciones normativas impugnadas. Desde mi punto de vista, eliminar ese apartado fue una medida equivocada. Las decisiones alcanzadas en el considerando

² Concretamente, el Pleno declaró la invalidez de los artículos 81 Bis, fracción VII; 83, fracción XIII, del Código de Justicia Militar; así como de los artículos 10, párrafo segundo; 43; 162, párrafo tercero, en su porción normativa "o en los siguientes casos", así como la de sus fracciones I a IV; 238; 245 en su porción normativa "decretará o"; 247, fracción V; 263; 278; 282; 287; 291; 295; 296; 299 y 361.

³ Particularmente, los argumentos de invalidez relacionados con los artículos 10, párrafo primero; 215; 267 y 363 del Código Militar de Procedimientos Penales.



sexto sobre la validez e invalidez de los preceptos impugnados no se pueden justificar si no se hacen explícitas las premisas constitucionales de las que se parte para ese análisis, particularmente la interpretación de los artículos 13 constitucional y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De esta manera, al prescindir de ese apartado, las personas no pueden saber los alcances de los derechos humanos involucrados que la sentencia establece, situación que no sólo va en detrimento de la calidad argumentativa de una resolución tan importante como ésta –no hay que perder de vista que en el considerando sexto se aborda un problema hasta ahora inexplorado por esta Suprema Corte–, sino que también la propia legitimidad de la función jurisdiccional de este Alto Tribunal. Como Jueces constitucionales, deberíamos poner especial énfasis en transparentar las razones de nuestras decisiones de cara a la sociedad. No hacer explícito el parámetro de constitucionalidad es una decisión que no contribuye en absoluto a ese propósito.

En consecuencia, disiento por completo de la decisión de la mayoría de prescindir del parámetro de constitucionalidad. Desde mi punto de vista, resulta indispensable desarrollar una interpretación del artículo 13 constitucional que responda frontalmente a la problemática analizada en este considerado, así como mostrar la compatibilidad de esa interpretación con la doctrina interamericana sobre los alcances del fuero militar. En las líneas siguientes intentaré articular una postura que sirva para justificar las decisiones adoptadas por el Pleno con esos dos objetivos en mente.

De acuerdo con lo expuesto, el asunto exigía analizar la constitucionalidad de las facultades que las leyes impugnadas otorgan a Jueces de Control, Ministerios Públicos y Policía Ministerial, todos del ramo militar, para realizar diversas actuaciones procesales y técnicas de investigación que inciden o pueden incidir en personas civiles. Para abordar este problema, resulta indispensable partir de lo que establece literalmente el artículo 13 de la Constitución:

"Artículo 13. ... Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares **en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército.** Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

Como puede observarse, si bien el artículo 13 constitucional excluye categóricamente la posibilidad de que en la jurisdicción militar se investiguen y enjuicien a personas ajenas a las Fuerzas Armadas, desde mi punto de vista ni el referido



precepto de la Carta Magna ni la doctrina interamericana vedan la posibilidad de realizar actos procesales o diligencias de investigación relacionados con personas civiles que no figuren como imputados o víctimas dentro de un proceso penal militar, como se explica a continuación.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, el artículo 13 constitucional ha señalado que "los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército". Con todo, la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los alcances de la jurisdicción penal militar ha variado mucho a lo largo de la historia. En años recientes este Tribunal Pleno ha adoptado una *interpretación restrictiva* del artículo 13 constitucional, consistente con la doctrina de la Corte Interamericana sobre los alcances del derecho a un Juez natural en procesos castrenses. En este sentido, la Corte Interamericana ha construido una doctrina muy robusta sobre los *límites* de la jurisdicción penal militar, que ha sido incorporada por esta Suprema Corte a nuestra jurisprudencia nacional.

En **Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú**,⁴ la Corte Interamericana estableció por primera vez el concepto de *jurisdicción funcional*, al señalar que "la jurisdicción militar ha sido establecida por diversas legislaciones con el fin de mantener el orden y la disciplina dentro de las fuerzas armadas" y que su aplicación está reservada a "los militares que hayan incurrido en delito o falta dentro del ejercicio de sus funciones y bajo ciertas circunstancias" (párrafo 128). En relación con el juzgamiento de civiles por tribunales castrenses, sostuvo que "[c]uando la jurisdicción militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al Juez natural y, *a fortiori*, el debido proceso, el cual, ... encuéntrase íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia" (párrafo 128).

Posteriormente, en **Durand y Ugarte v. Perú**,⁵ la Corte Interamericana desarrolló el alcance *restrictivo y excepcional* de la jurisdicción militar bajo las obligaciones contenidas en la Convención Americana. En dicha resolución afirmó que en un Estado democrático de derecho "la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de *intereses jurídicos especiales, vinculados con las funciones que la ley asigna*

⁴ *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, No. 52.

⁵ *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Fondo. Serie C, No. 68.



a las fuerzas militares", en el entendido de que debe estar excluido del ámbito de la jurisdicción militar el juzgamiento de "civiles y sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atentan contra *bienes jurídicos propios del orden militar*" (párrafo 117, énfasis añadido).

Esta doctrina ha sido reiterada consistentemente en varios casos posteriores donde la Corte Interamericana ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el tema de la jurisdicción militar, entre los que destacan **Las Palmeras v. Colombia**,⁶ **19 Comerciantes v. Colombia**,⁷ **Almonacid-Arellano v. Chile**,⁸ **Palamara Iribarne v. Chile**⁹ y **La Cantuta v. Perú**.¹⁰ Particularmente importantes en este sentido son las sentencias de los casos en los que México ha sido condenado por interpretaciones legislativas y jurisprudenciales inconvenientes sobre los alcances de la jurisdicción militar: **Radilla Pacheco v. México**,¹¹ **Fernández Ortega y otros v. México**,¹² **Rosendo Cantú y otra v. México**¹³ y **Cabrera García y Montiel Flores v. México**.¹⁴

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que a la doctrina de la Corte Interamericana subyacen dos criterios para limitar la jurisdicción militar: (i) un *criterio subjetivo* relacionado con las características de las personas que pueden juzgarse en esta jurisdicción: el sujeto activo del delito sólo puede ser un militar en activo y el sujeto pasivo nunca puede ser un civil; y, (ii) un *criterio objetivo* sobre el tipo de conducta que puede investigarse y juzgarse en esta

⁶ *Caso Las Palmeras Vs. Colombia*. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Fondo. Serie C, No. 90.

⁷ *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004. Fondo, reparaciones y costas. Serie C, No. 109.

⁸ *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie C, No. 154.

⁹ *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C, No. 135.

¹⁰ *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Fondo, reparaciones y costas. Serie C, No. 162; Corte IDH.

¹¹ *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie C, No. 209; y *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Serie C, No. 215.

¹² *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Serie C, No. 215.

¹³ *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Serie C, No. 216.

¹⁴ *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220.



jurisdicción: las y los juzgadores militares sólo pueden conocer de delitos que por su propia naturaleza atenten contra "bienes jurídicos propios del orden militar"; y en ningún caso tienen competencia para investigar y sancionar conductas que supongan violaciones a derechos humanos.

Si esto es así, es posible sostener que la doctrina interamericana sobre los alcances de la jurisdicción militar *no es incompatible* con la participación de civiles en procesos penales militares a través de actuaciones procesales o técnicas de investigación, siempre y cuando se entienda que en ningún caso podrán cometer algún delito o falta del orden militar con motivo de su participación o intervención en esos procesos. En consecuencia, no puede decirse en términos generales que las disposiciones impugnadas –que permiten la participación de civiles en actuaciones y técnicas de investigación de procesos penales castrenses– *extiendan* la jurisdicción militar a civiles, pues es evidente que esas medidas no tienen como finalidad "juzgar" a esos civiles como sujetos activos o pasivos de delitos militares.

La participación de civiles en estos procesos se reduce simplemente al *auxilio* de los Jueces militares para la averiguación de la verdad sobre los hechos ocurridos, como por lo demás es obligación de todo ciudadano en cualquier proceso judicial. En este sentido, para salvar la constitucionalidad de la mayoría de las normas impugnadas bastaría con señalar que la participación de civiles en procesos penales militares en *ningún caso* puede dar lugar a la comisión de delitos o faltas del orden militar.

Ahora bien, como se explicó anteriormente, el tema abordado en el considerando sexto son los alcances de la jurisdicción militar en relación con actuaciones procesales y técnicas de investigación que afectan o pueden afectar a civiles. De acuerdo con lo expuesto, podría pensarse que la Corte Interamericana no se ha pronunciado sobre este tema específico. Sin embargo, si uno analiza con detenimiento su jurisprudencia más reciente, puede llegarse a la conclusión que *implícitamente* ha validado la participación de civiles en procesos militares, cuando ha constatado esa situación y no ha dicho que ello suponga una violación a su doctrina sobre el derecho al Juez natural en procesos castrenses.

En una reciente sentencia de 2021, **Grijalva Bueno v. Ecuador**,¹⁵ la Corte Interamericana analizó un caso en el que habían participado dos civiles como testigos

¹⁵ *Caso Grijalva Bueno Vs. Ecuador*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C, No. 426.



en un proceso penal militar, sin que haya considerado que esa participación suponía una violación a su doctrina sobre los alcances de la jurisdicción militar. Al respecto, es importante recordar los hechos de ese caso. Vicente Aníbal Grijalva Bueno era miembro de la Marina de Ecuador. En ejercicio de sus funciones tuvo conocimiento de detenciones ilegales y arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y asesinatos de tres personas por parte de otros integrantes de la Marina, por lo que denunció la comisión de dichas violaciones de derechos humanos a su superior jerárquico en diciembre de 1991. En el año 1994, el señor Grijalva Bueno expuso públicamente en los medios de comunicación las denuncias que había efectuado anteriormente en el interior de la institución. Como consecuencia de esa conducta, fue condenado en el proceso penal militar por "delitos contra la fe militar".

En este caso la Corte Interamericana analizó si al señor Grijalva Bueno se le había violado el derecho a interrogar testigos de cargo. Al respecto, constató que al proceso comparecieron dos testigos civiles para rendir declaración en dos momentos distintos, sin que en esas comparecencias haya estado presente el abogado del señor Grijalva Bueno para contrainterrogarlos (párrafo 108).¹⁶ Adicionalmente, también constató que el señor Grijalva Bueno posteriormente solicitó al Juez militar llamar a ambas personas para rendir testimonio en el proceso, y que dichas diligencias tampoco se realizaron con la presencia de su abogado (párrafo 109).¹⁷

¹⁶ "108. En la prueba aportada del proceso penal militar referente a los testigos, el señor ER y la señora RG, quienes denunciaron al señor Grijalva por las supuestas irregularidades cometidas en el desempeño en la Capitanía de Puerto de Puerto Bolívar, consta que en dos oportunidades testificaron: a) el 13 de abril de 1994 el señor ER y la señora RG rindieron sus testimonios en Puerto Bolívar ante el Juez Penal Militar de la Primera Zona Naval y, b) el 5 de octubre de 1994 el señor ER rindió su testimonio en Huatalco ante el Juez Penal Militar de la Primera Zona Naval y la señora RG rindió su testimonio en Puerto Bolívar ante el mismo Juez. Estas diligencias fueron realizadas sin la participación de la defensa del señor Grijalva."

¹⁷ "109. Por otra parte, la Corte constató que el señor Grijalva solicitó el 14 de mayo de 1996 al Juez Militar de la Primera Zona Naval que llamara a rendir testimonio a las personas mencionadas. Mediante auto del Juzgado Penal Militar de la Primera Zona Naval de 27 de junio de 1996, se dispuso 'receptionar los testimonios de ... [ER] y RG (para el lunes 01 de julio de 1996 a las ... 10H00 y 12H00, en su orden'. No obstante, el Estado no aportó prueba de que estas diligencias fueran practicadas, sino que se limitó a señalar que los testimonios habían sido recibidos en Puerto Bolívar. En congruencia con lo anterior, el señor Grijalva resaltó que las testimoniales fueron tomadas en Puerto Bolívar en la Capitanía del Puerto, y que la diligencia se realizó sin la presencia de su abogado, ni del otro imputado y su abogado."



En estas condiciones, la Corte Interamericana declaró que "la defensa del señor Grijalva no pudo ejercer su derecho de contrainterrogar a los testigos y, por lo tanto, no pudo ejercer el respectivo control sobre el contenido de sus declaraciones, las cuales sirvieron para fundamentar la sentencia condenatoria en el proceso penal militar" (párrafo 110). Y concluyó que "el Estado violó el derecho de la defensa de contrainterrogar a dichos testigos y realizar el control sobre el contenido de las declaraciones, a las cuales se les otorgó un valor decisivo para determinar la responsabilidad de la presunta víctima, lo que constituye una violación del derecho de la defensa a interrogar testigos, consagrado en el artículo 8.2.f) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Grijalva Bueno" (párrafo 111).

Como puede observarse, la Corte Interamericana *no censura* el hecho de que comparecieran "testigos de cargo civiles" al proceso penal militar. Por lo demás, la calidad de civiles de estas personas se desprende con toda claridad del informe de fondo del caso emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,¹⁸ así como de la propia sentencia, en la parte que se reprocha que el Juez militar no haya valorado adecuadamente las pruebas, particularmente la prueba de descargo consistente en "*la declaración de una persona civil que reconoció que se le entregó dinero a cambio de denunciar al señor Grijalva Bueno de la comisión de actos ilícitos, presentada por el señor Grijalva*" (énfasis añadido, párrafo 121).

II. Voto particular

El proyecto originalmente presentado al Pleno proponía declarar la invalidez del artículo 215 del CMPP por contener un supuesto de reserva genérica, total e indeterminada y, por tanto, contraria al derecho de acceso a la información pública. No obstante, al no haberse alcanzado una votación calificada de ocho votos, conforme a lo dispuesto en el párrafo quinto de la fracción II del 105 de la Constitución y en el diverso 72 de la ley reglamentaria de la materia, la acción se *desestimó* respecto de dicho precepto.

Como señalé en sesión, no compartí la propuesta de invalidez del precepto impugnado, toda vez que –como he sostenido en numerosos precedentes–, a mi juicio, las normas que prevén supuestos de reserva total o absolutas de información no resultan inconstitucionales en sí mismas por ese solo hecho, sino que en todo caso deben analizarse a la luz de un examen o *test de proporcionalidad*

¹⁸ Informe No. 152/18, Caso 12.405, particularmente los párrafos 25, 35-37, 40, 81 y 86.



en sentido amplio, el cual a mi juicio se supera en la especie. Para poder explicar mi criterio, es necesario partir de lo que establece literalmente el artículo impugnado:

"Artículo 215. Reserva de los actos de investigación

"Los registros de la investigación incluyendo todos los documentos, fotografías, videos con o sin audio, grabaciones de voz, informes periciales y cualquier otro dato de prueba que obre en la carpeta de investigación, son estrictamente reservados. El imputado y su Defensor únicamente podrán tener acceso a los mismos cuando se encuentre detenido, o sea citado para comparecer como imputado, y se pretenda recibir su entrevista. A partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para no afectar el derecho de defensa del imputado o su defensor.

"La víctima u ofendido y su Asesor Jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su Defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este Código o en las leyes especiales.

"Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sustantiva penal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

Ahora bien, como he sostenido desde la **acción de inconstitucionalidad 73/2017** –en la que incluso se apoyaba la propuesta–, desde mi perspectiva pueden existir reservas donde el legislador identifique en abstracto determinados tipos de información cuya divulgación *a priori* pueda considerarse que causa ciertas afectaciones. De manera que, en tales supuestos, es innecesario analizar además los efectos de la divulgación de la información en cada caso en concreto.

En esa línea, desde entonces he sostenido que no es posible declarar la inconstitucionalidad de una norma por el solo hecho de establecer una reserva a una



categoría de información o no delegar al operador jurídico la evaluación del posible daño, pues –como dije– podrían existir casos específicos en los cuales dichas limitaciones sean necesarias en una sociedad democrática. Siempre y cuando, por supuesto, ello sea con la finalidad de salvaguardar el interés público o la seguridad nacional, en términos del artículo 6o. constitucional. En ese orden de ideas, mi criterio ha sido que, en todo caso, para determinar si un supuesto de reserva legal de información (absoluto o no absoluto) es constitucional, debe aplicarse un examen o *test de proporcionalidad*, en tanto se trata de restricciones o límites *prima facie* al derecho de acceso a la información.

En el presente caso, el artículo 215 del CMPP establece –en términos prácticamente idénticos por cierto a lo que dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)– que los registros de la investigación (incluyendo todos los documentos, fotografías, videos con o sin audio, grabaciones de voz, informes periciales y cualquier otro dato de prueba que obre en la carpeta de investigación) son "estrictamente reservados", salvo ciertas excepciones (como es el caso de que se trate del imputado y su defensor, la víctima o su asesor jurídico, o bien, aquellos casos en los que hubieren transcurrido ya los plazos de prescripción).

De lo anterior, es claro que la norma impugnada supone una restricción *prima facie* al derecho de acceso a la información en tanto que, efectivamente, contiene una regla según la cual cierta información contenida en las investigaciones penales militares deberá considerarse, en principio, "estrictamente reservada". Consecuentemente, como señalé, para determinar si la misma era o no constitucional, debe aplicarse un *test de proporcionalidad*. Es decir, debe analizarse: **(i)** si la intervención legislativa persigue un fin constitucionalmente válido; **(ii)** si la medida resulta idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; **(iii)** que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, **(iv)** que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.¹⁹ En el caso, como adelanté, me parece que la medida enjuiciada supera dicho examen por las razones que expongo a continuación.

¹⁹ Sobre la metodología del test de proporcionalidad, véase la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."



En primer lugar, es evidente que la medida consistente en calificar de "estrictamente reservados" los registros y datos de prueba que obren en las carpetas de investigación del fuero militar está orientada a una finalidad *constitucionalmente legítima*, pues busca garantizar el sigilo y la correcta investigación de los delitos y, con ello, el orden público, los derechos de las posibles víctimas y la seguridad de la población.

Dicha medida, además, encuentra sustento en el artículo 20, apartado B, fracción VI, de la Constitución,²⁰ el cual establece que, a partir de que la persona imputada sea detenida o citada a declarar, "no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa". A *contrario sensu*, es posible desprender que, por disposición del propio Poder Reformador de la Constitución, los registros de las investigaciones penales pueden ser válidamente reservados en los casos que establezca la ley.

En segundo lugar, me parece que la medida resulta *idónea* para alcanzar dicho objetivo, pues al calificar como "estrictamente reservados" dichos registros, se prohíbe o se evita la divulgación de información o datos de prueba que eventualmente pueden afectar una investigación penal en curso –e, incluso, poner en riesgo a personas concretas– como pueden ser entrevistas a testigos; informes periciales; evidencia material entregada por algún testigo militar (o civil inclusive), entre muchos otros supuestos.

En tercer lugar, considero que la medida también es *necesaria*, pues no se advierte que exista una medida igualmente idónea, pero menos lesiva para satisfacer el fin constitucional buscado por el legislador: el sigilo y el correcto desarrollo de la investigación. A mi juicio, la divulgación de *cualquier información*

²⁰ "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. ...

"B. De los derechos de toda persona imputada: ...

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

"El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa; ..."



relacionada con una investigación penal en curso es susceptible de poner en riesgo el éxito de la misma, a los testigos o a la sociedad en general. Por ello, a diferencia de otros supuestos que han sido analizados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no puede considerarse que la medida aquí estudiada resulte *sobreinclusiva*.

Finalmente, me parece la medida también es *proporcional en sentido estricto*, toda vez que el grado de satisfacción del fin buscado es superior a la afectación que la medida supone al derecho de acceso a la información. Ello es así, ya que, por un lado, **(i)** no se trata de una reserva atemporal (es decir, sin límite de tiempo) y, por otro, **(ii)** toda vez que, de una interpretación sistemática a la luz de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se entiende que tal reserva no es aplicable cuando se trate de los supuestos de *excepción* a que se refiere dicho ordenamiento (como son violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad). En otras palabras, contrario a lo que parecía entender la mayoría, no se trata propiamente de una reserva absoluta e insuperable.

En cuanto al primer punto **(i)**, del propio precepto se advierte que la reserva de información establece un límite temporal estrictamente relacionado con los fines que pretendió salvaguardar el legislador. En efecto, en su primer párrafo establece claramente que la investigación no podrá mantenerse reservada una vez que el imputado haya sido detenido o se pretenda recabar su declaración. Asimismo, en su segundo párrafo establece que las víctimas podrán tener acceso a la investigación "en cualquier momento". Finalmente, en su último párrafo dispone que, tratándose del no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o aplicación de un criterio de oportunidad, el Ministerio Público podrá entregar una versión pública, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme.

Por otra parte, en cuanto al segundo punto **(ii)**, no debe perderse de vista que, de conformidad con los artículos 8, 99, fracción V y 112, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública –aplicable a los procedimientos penales militares, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de dicho ordenamiento²¹– en ningún caso las investigaciones relacionadas con

²¹ **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos



violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad pueden ser calificadas como reservadas. En efecto, dichos preceptos establecen expresamente lo siguiente:

"Artículo 8. No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Ninguna persona será objeto de inquisición judicial o administrativa por el ejercicio del derecho de acceso a la información, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos e indirectos."

"Artículo 99. Los documentos clasificados como reservados serán desclasificados cuando: ...

"V. Se trate de información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad."

"Artículo 112. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

"I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, ..."

Al respecto, no pierdo de vista que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana y de esta Suprema Corte, los tribunales militares no pueden conocer de casos de violaciones graves a derechos humanos (pues ello excede el alcance de su jurisdicción). Sin embargo, de darse un supuesto excepcional, irregular o dudoso, cabría aplicar las excepciones a la reserva de información previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En síntesis, al no tratarse de una reserva de información enteramente absoluta –ni en términos temporales ni materiales– me parece que la disposición enjuiciada hace un adecuado balance entre el interés constitucional que se persigue y el derecho de acceso a la información.

autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública."



Por estas razones es que estuve en contra de la propuesta de declarar la invalidez del artículo 215 del CMPP, así como del criterio.

III. Voto aclaratorio

Como adelanté, considero pertinente presentar un voto aclaratorio, específicamente respecto de mi votación en los considerandos sexto –apartados c) 1 y c) 3–, décimo primero –apartado c)– y décimo segundo; pues, si bien en éstos voté con el sentido de la sentencia, lo hice únicamente con la finalidad de que la decisión que tomara esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los artículos ahí analizados fuera *congruente* con aquella tomada por la mayoría al resolver la **acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014**,²² en la que se analizaron diversas normas de contenido *idéntico o prácticamente idéntico* a las aquí impugnadas, aunque pertenecientes al CNPP. Lo anterior, bajo la idea de que estos ordenamientos establecen las reglas bajo las cuales deberán funcionar los sistemas de justicia penal en el país y resulta indispensable que exista consistencia entre ambos.

Con todo, lo cierto es que respetuosamente no comparto el sentido ni las consideraciones de la mayoría respecto de determinadas disposiciones impugnadas, por las razones que expresé precisamente en el voto particular que emití en la referida **acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014**. A fin de explicar lo anterior, a continuación abordaré las razones de mi disenso en cada uno de estos apartados.

A. Validez de los artículos 247, fracciones III y V, 262 y 264 del CMPP, relativos a la inspección de personas y de vehículos, así como registros forzosos

En el considerando sexto, apartado c) 1, una mayoría de Ministras y Ministros votamos por *reconocer la validez* –entre otros– de los artículos 247, fracción III, y 264 del CMPP.²³ En el primero, se establecen entre las actuaciones en la

²² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 22 de marzo de 2018.

²³ **"Artículo 247. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control**

"No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación: ...

"III. **La inspección de personas**; ...".

"Artículo 264. Inspección de personas

"En la investigación de los delitos, la Policía ministerial militar podrá realizar la inspección sobre un militar y sus posesiones en caso de flagrancia, **o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con**



investigación que no requieren autorización previa del Juez de Control, la inspección de personas; mientras que en el segundo se regulan propiamente los supuestos en que es procedente esta diligencia.

Sobre este punto, la argumentación de la sentencia se limitó a señalar que dichas disposiciones son acordes al artículo 13 constitucional, pues de la lectura conjunta de las mismas se desprende que la inspección de personas es una facultad a cargo de la Policía Ministerial Militar que no puede ser realizada respecto de civiles, pues explícitamente se señala que sólo puede ejercerse respecto de militares y sus posesiones.

Por otra parte, en el considerando sexto, apartado c) 3, una mayoría de Ministras y Ministros votó por declarar la invalidez –entre otros– del artículo 247, fracción V, del CMPP,²⁴ al considerar que era violatorio del principio de seguridad jurídica, pues su imprecisión generaba que la facultad de inspección de vehículos pudiera ser interpretada en el sentido de que puede efectuarse en perjuicio de civiles, sin el control previo de una autoridad judicial del orden civil, en contravención con el artículo 16 constitucional. En este caso, voté en contra del sentido propuesto y por la **validez** de dicha disposición.

Finalmente, en el considerando décimo segundo, una mayoría de Ministras y Ministros votamos por *reconocer la validez* del artículo 262 del CMPP.²⁵ Para ello, siguiendo la argumentación plasmada en la **acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014**, en la sentencia se desarrollaron los alcances del derecho a la libertad personal y sus restricciones y sostiene que la figura de registro forzoso no es un acto de molestia, sino un control preventivo

el hecho considerado como delito que se investiga. La revisión consistirá en una exploración externa de la persona y sus posesiones. Cualquier inspección que implique una exposición de partes íntimas del cuerpo requerirá autorización del Juez de control. Antes de cualquier inspección, la Policía ministerial militar deberá informar a la persona del motivo de dicha revisión, respetando en todo momento su dignidad."

²⁴ **"Artículo 247. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control**

"No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación: ...

"V. La inspección de vehículos; ...".

²⁵ **"Artículo 262. Actos de molestia**

"Todo acto de molestia deberá llevarse a cabo con respeto a la dignidad de la persona en cuestión. Antes de que el procedimiento se lleve a cabo, la autoridad deberá informarle sobre los derechos que le asisten y solicitar su cooperación. Se realizará un registro forzoso sólo si el militar no está dispuesto a cooperar o se resiste, realizándolo por personal del mismo sexo."



provisional autorizado constitucionalmente en la prevención, persecución e investigación de los delitos. En este sentido, destaca que la reforma al sistema de justicia penal convirtió a la Policía en un elemento central de las indagatorias criminales, para lo cual requieren la facultad de desplegar técnicas y actos de investigación. Por tanto, se concluyó que las inspecciones constituyen una restricción admisible al derecho de libertad ambulatoria.

Ahora bien, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014**, la mayoría del Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 251, fracciones III y V, 266 y 268 del CNPP,²⁶ los cuales son *prácticamente idénticos* a los artículos 247, fracciones III y V, 262 y 264 aquí analizados, en los cuales se regulan las facultades de inspección de personas y vehículos, así como los registros forzosos.

No obstante, como lo señalé en el voto particular que formulé en dicho asunto, desde mi punto de vista dichas normas resultaban inconstitucionales porque en realidad el legislador *añadió* un supuesto de "control preventivo" que no ha sido reconocido en la doctrina de este Alto Tribunal; lo cual fue replicado de forma idéntica en las normas que se analizan en la presente acción de inconstitucionalidad. Así, si bien en este asunto voté por reconocer la **validez** de las normas impugnadas, ello fue para mantener la congruencia con la decisión

²⁶ **Artículo 251. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control**

"No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación: ...

"III. La inspección de personas; ...

"V. La inspección de vehículos; ...".

Artículo 266. Actos de molestia

"Todo acto de molestia deberá llevarse a cabo con respeto a la dignidad de la persona en cuestión. Antes de que el procedimiento se lleve a cabo, la autoridad deberá informarle sobre los derechos que le asisten y solicitar su cooperación. **Se realizará un registro forzoso sólo si la persona no está dispuesta a cooperar o se resiste.** Si la persona sujeta al procedimiento no habla español, la autoridad deberá tomar medidas razonables para brindar a la persona información sobre sus derechos y para solicitar su cooperación."

Artículo 268. Inspección de personas

"En la investigación de los delitos, la Policía podrá realizar la inspección sobre una persona y sus posesiones en caso de flagrancia, **o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga.** La revisión consistirá en una exploración externa de la persona y sus posesiones. Cualquier inspección que implique una exposición de partes íntimas del cuerpo requerirá autorización judicial. Antes de cualquier inspección, la Policía deberá informar a la persona del motivo de dicha revisión, respetando en todo momento su dignidad."



de este Tribunal Pleno en el precedente, aunque desde mi perspectiva las mismas resulten inconstitucionales.

En efecto, al igual que como sucedía con el artículo 268 del CNPP, el artículo 264 del CMPP distingue dos supuestos en los que la Policía puede llevar a cabo actos de investigación consistentes en "inspecciones de personas": (i) cuando exista flagrancia; y, (ii) cuando existan indicios de que una persona oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga.

El primer supuesto no presenta mayor discusión, toda vez que la doctrina constitucional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que en casos de flagrancia –cuando el sujeto está cometiendo el delito o es detenido inmediatamente después de cometerlo– se justifica una inspección *posterior a la detención* con la finalidad de asegurar instrumentos, objetos o productos del delito o resguardar la propia seguridad del agente que realiza la detención o de terceros. En cambio, el segundo supuesto de inspecciones descrito en el artículo 264 del CMPP, desde mi punto de vista, sí resulta problemático.

En primer lugar, como señalé anteriormente, hay que recordar que una detención en flagrancia se actualiza cuando el sujeto está cometiendo un delito o es detenido inmediatamente después de cometerlo, situación que justifica que los agentes aprehensores realicen una *inspección posterior* con la finalidad de asegurar instrumentos, objetos o productos del delito o resguardar la propia seguridad del agente que realiza la detención o de terceros. En cambio, un control preventivo puede justificar la realización de un registro a la persona o a sus pertenencias sólo cuando se actualice una *sospecha razonable* de que se está cometiendo un delito, lo que eventualmente puede conducir a una detención en flagrancia. Así, en el caso del control preventivo la inspección de la persona *precede* a la eventual detención en flagrancia.

En efecto, al resolver el **amparo directo en revisión 3463/2012**,²⁷ la Primera Sala se ocupó de realizar un primer acercamiento al tema del control preventivo. En este caso analizó las condiciones que justifican un acto de molestia "con

²⁷ Sentencia de 22 de enero de 2014, resuelta por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



motivo de un señalamiento por denuncia informal de que la persona está cometiendo un delito, el cual no es objetivamente visible, sino que *es descubierto* con motivo del acercamiento que tiene la policía hacia el individuo", toda vez que "el propio comportamiento del individuo dé lugar a configurar una *sospecha razonada* de que está cometiendo un ilícito penal" (énfasis añadido).

Así, en dicho precedente se precisó "qué debe entenderse por una *sospecha razonada* y cómo es que la existencia de la misma pueda justificar un *control preventivo provisional* por parte de la autoridad policial", que permitiría posteriormente "realizar detenciones por delitos cometidos en flagrancia". De esta manera, la Primera Sala aclaró que "la finalidad de estos controles no es encontrar pruebas de la comisión de alguna conducta delictiva en particular, sino que se realizan con el objetivo de *prevenir algún posible delito*, de *salvaguardar la integridad y la vida de los agentes de la policía*, o bien, para *corroborar la identidad de alguna persona con base a información de delitos previamente denunciados ante la policía o una autoridad*". En esta línea, se determinó que "para que se justifique la constitucionalidad de un control preventivo provisional es necesario que se actualice la sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no una simple sospecha que derive del criterio subjetivo del agente de la autoridad, basado en la presunción de que por la simple apariencia del sujeto es posible que sea un delincuente".

Posteriormente, al resolver el **amparo directo en revisión 1596/2014**,²⁸ la Primera Sala realizó una segunda aproximación al tema del control preventivo. Así, en dicho precedente se distinguieron "*tres niveles de contacto* entre una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona": (i) una *simple intermediación* entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o de prevención del delito; (ii) una *restricción temporal* del ejercicio de un derecho, como puede ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad; y, (iii) una *detención* en estricto sentido.

En esta línea, se explicó que el *primer nivel de contacto* "no requiere de justificación, ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no

²⁸ Sentencia del 3 de septiembre de 2014, resuelta por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, presidente de esta Primera Sala.



incide en su esfera jurídica", supuesto que se actualiza, por ejemplo, "cuando un agente de policía se acerca a una persona en la vía pública y le hace ciertos tipos de *preguntas, sin ejercer ningún medio coercitivo* y bajo la suposición de que dicha persona se puede retirar en cualquier momento".

El *segundo nivel de contacto*, en cambio, "surge cuando una persona se siente razonablemente obligada por la autoridad a obedecer sus órdenes expresas o implícitas, lo cual puede derivar en una ausencia de movimiento físico". Así, en el precedente se aclaró, por un lado, que "[e]sta restricción provisional debe ser *excepcional* y se admite únicamente en casos en los que no es posible, por cuestión temporal, conseguir un mandamiento escrito u orden judicial para ejercer actos de molestia a una persona o a sus posesiones"; y por otro lado, que "la restricción temporal a la libertad deambulatoria de una persona y sus derechos interdependientes puede justificarse, en algunos casos, en la actualización de infracciones administrativas (como podría ser la violación al reglamento de tránsito) o en la concurrencia, a juicio de la autoridad, de una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta delictiva".

En relación con ese segundo nivel de contacto, en el precedente también se explicó que esta restricción provisional "puede darse en un grado menor o mayor de intromisión, dependiendo de las circunstancias del caso". Así, la intromisión al derecho será de *mayor intensidad* "cuando la autoridad aprecie de las situaciones fácticas que, por ejemplo, su integridad física corre algún peligro al momento de restringir provisionalmente la libertad de un sujeto o que esta persona resulta violenta o intente darse a la fuga, lo cual lo facultará para realizar sobre la persona y/o sus posesiones o propiedades un registro o revisión más exhaustiva, con la finalidad fundamental de prevenir algún delito".

En cambio, la intromisión será de *menor intensidad* "si actualizada la sospecha razonable, no existen circunstancias fácticas que permitan a la autoridad percibir que la persona en cuestión es peligrosa o que su integridad física corre peligro, por lo que estarán facultados para llevar a cabo solamente una revisión ocular superficial y exterior de la persona y/o de sus posesiones o propiedades".

Adicionalmente, en el precedente se destacó que "para acreditar la existencia de esta suposición razonable, la autoridad deberá señalar detenidamente cuál era la información (hechos y circunstancias) con la que contaba en ese momento para suponer que la persona en cuestión estaba cometiendo una con-



ducta ilícita o, por el contrario, si el registro o revisión fue autorizada libremente por el posible afectado, entendiéndose que existe consentimiento cuando fue prestado de manera consciente y libre; es decir, ausente de error, coacción o de un acto de violencia o intimidación por parte de los agentes de policía".

En este orden de ideas, en dicho asunto se puntualizó "que no deben confundirse los citados niveles de actuación de la autoridad de seguridad pública, pues habrá situaciones en que restricciones temporales a la libertad personal se conviertan en detenciones, al verificarse en el momento de la restricción la actualización de una conducta delictiva, mientras que en otros casos se agotará la actuación policial en dicha restricción sin que exista detención", recurriéndose a varios ejemplos para ilustrar esta situación.

En efecto, se señaló que "la prueba de alcoholemia en la vía pública cuenta como una restricción temporal de la libertad que no amerita o da lugar a una detención propiamente dicha; por otro lado, cuando un agente policial para a un vehículo por exceso de velocidad, ello cuenta como una restricción a la libertad deambulatoria; sin embargo, si se da cuenta a plena vista que en el interior del automóvil existen armas de fuego de uso exclusivo del ejército, se encuentra legitimado para llevar a cabo la detención correspondiente".

En cambio, "los *registros a una persona o la revisión a su vehículo* se actualizan únicamente en los supuestos de detención y de restricción temporal de la libertad personal y deambulatoria". En el primer caso, "[c]uando son realizados *posteriormente a una detención*, su justificación reside precisamente en la causa motivadora de la privación de la libertad, que puede ser la flagrancia en la conducta delictiva" (énfasis añadido). En el segundo caso, cuando tiene lugar "un registro corporal a una persona o la revisión al interior de un vehículo *sin haber existido previamente una detención o una autorización válida del posible afectado*, debe estar justificado autónomamente bajo una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta ilícita" (énfasis añadido).

Hasta aquí la reconstrucción de la doctrina constitucional de la Primera Sala sobre los controles preventivos. Como puede observarse, al señalarse en el artículo 264 del CMPP que "[e]n la investigación de los delitos, la Policía ministerial militar podrá realizar la inspección sobre un militar y sus posesiones ... cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga", el legislador introdujo un supuesto de



"control preventivo previo" que *no encaja* en ninguno de los supuestos autorizados en la doctrina sobre los controles preventivos.

Como señalé en el precedente, dicho supuesto de control preventivo constituye materialmente un acto de investigación que tiene lugar después de que el delito se cometió y fue denunciado –lo que implica que *no hay flagrancia* que se pueda descubrir a partir de un control preventivo, *ni detención* que eventualmente se pueda realizar–, de tal manera que esta inspección sólo puede tener como finalidad asegurar instrumentos, objetos y/o productos del delito. Sin embargo, los controles preventivos desarrollados hasta ahora en la doctrina de esta Suprema Corte *no tienen una finalidad investigativa*, es decir, no se realizan con el objetivo de encontrar pruebas de la comisión de alguna conducta delictiva en particular, sino para prevenir algún posible delito, salvaguardar la integridad y la vida de los agentes de la Policía o corroborar la identidad de alguna persona.

En consecuencia, me parece que la porción normativa que establece "... cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga" del artículo 264, resulta inconstitucional al contravenir la doctrina de esta Suprema Corte en este tema. Por lo demás, también señalé que este *nuevo supuesto* de control preventivo no sólo es inconstitucional por las razones antes expuestas, sino que además vulnera el derecho a la seguridad jurídica, porque puede propiciar muchas arbitrariedades en la práctica, ya que puede servir para que la Policía asegure bienes de las personas que están en la vía pública bajo la simple sospecha de que se tiene información derivada de una denuncia en el sentido de que los objetos están relacionados con un delito.

En esta misma línea, considero que por razones muy similares a las expuestas anteriormente también resultan inconstitucionales las porciones normativas de los artículos 262 y las fracciones III y V del artículo 247 del CMPP²⁹ que establecen la posibilidad de llevar a cabo "registros forzosos" y "registros de personas y vehículos" como actos de investigación que no requieren orden judicial.

²⁹ **Artículo 262. Actos de molestia**

"Todo acto de molestia deberá llevarse a cabo con respeto a la dignidad de la persona en cuestión. Antes de que el procedimiento se lleve a cabo, la autoridad deberá informarle sobre los derechos que le asisten y solicitar su cooperación. Se realizará un registro forzoso sólo si el militar no está dispuesto a cooperar o se resiste, realizándolo por personal del mismo sexo."



En efecto, tanto los registros forzosos como los registros de personas y **vehículos** son actos que el CMPP autoriza que se lleven a cabo por la Policía en el supuesto de "inspección durante la investigación de los delitos", de tal manera que en ese contexto se trataría sin lugar a dudas de actos inconstitucionales que no encuentran cobertura en la doctrina de esta Suprema Corte sobre los controles preventivos. En este sentido, si bien es cierto que ambos tipos de registros pudieran tener una lectura constitucional, en caso de que se llevaran a cabo *exclusivamente* en el contexto de detenciones en flagrancia y controles preventivos provisionales avalados por este Máximo Tribunal, he manifestado que existen buenas razones para sostener la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas y no optar por una interpretación conforme de las mismas.

En primer lugar, las normas que regulan tanto los registros forzosos como los registros de vehículos son normas que están dirigidas de manera primaria a los agentes de policía que están en posición de ejecutar esas inspecciones a personas y objetos. De tal manera que parece extremadamente complicado que en la práctica una interpretación conforme pueda incidir en el comportamiento de los agentes cuando de la simple lectura de los preceptos que las regulan no se desprenden los límites que podrían trazarse a la luz de la doctrina de esta Suprema Corte.³⁰

De esta manera, me parece que se protege de mejor manera la seguridad jurídica de las personas declarando la inconstitucionalidad de este tipo de registros que interpretando las disposiciones conducentes a la luz de la Constitución cuando es poco probable que dicho ejercicio interpretativo pueda guiar el comportamiento de los agentes de policía y, en esa medida, evitar la comisión de arbitrariedades y violaciones a los derechos humanos de las personas.

En segundo lugar, no hay que perder de vista que la regulación de ambos registros en el CMPP –al igual que como sucedía en el CNPP– es sumamente escueta, lo que evidentemente también vulnera la seguridad jurídica y propicia ejercicios arbitrarios de esas facultades de investigación y violaciones a los derechos fundamentales de las personas. En el caso del artículo 262 que regula los actos de molestia, la porción normativa impugnada señala que "[s]e realizará

³⁰ Sobre las distintas maneras en las que pueden funcionar las interpretaciones conformes y las declaraciones de invalidez como *remedios* para reparar la inconstitucionalidad de una norma, véase Fish, Eric S., *Constitutional Avoidance as Interpretation and as Remedy*, *Yale Law School*, *Michigan Law Review*, volumen 114, número 7, 2016.



un registro forzoso sólo si el militar no está dispuesto a cooperar o se resiste"; mientras que las fracciones III y V del artículo 247, referente a las actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de Control, se limita a identificar entre ellas sin mayor detalle a "[l]a inspección de personas" y "[l]a inspección de vehículos".

Como puede observarse, en el artículo 262 no se establece cuáles son las garantías y los parámetros a los que va a estar sujeto este registro forzoso; qué debe entenderse por "no estar dispuesto a cooperar o resistirse"; cómo se va a hacer este tipo de registro; qué garantías, qué temporalidad, qué tipo de medidas pueden tomar los agentes para realizar el registro. De esta manera, me parece que es especialmente problemático que haya un precepto donde nada más se diga "se realizará un registro forzoso", y no se generen las mínimas garantías de defensa y de respeto a sus derechos fundamentales.

Por las mismas razones, también me parecen inconstitucionales las fracciones III y V del artículo 247, que señalan que no se requiere autorización del Juez de Control para la inspección de personas y la inspección de vehículos porque también aquí tampoco se establecen las mínimas garantías de cómo se va a llevar a cabo esta inspección y en qué supuestos y a partir de qué reglas que pueden operar en este tipo de situaciones. De una lectura literal de estas porciones normativas puede desprenderse que la autoridad, sin necesidad de sospecha razonable ni ningún otro presupuesto, puede simple y sencillamente llevar a cabo discrecionalmente este tipo de registros. En este sentido, cuando la actuación de la autoridad no está sujeta a reglas claras se convierte en arbitrariedad.

B. Validez del artículo 153, fracción XI, del CMPP, relativo al resguardo domiciliario como medida cautelar

En el considerando décimo primero, apartado c), una mayoría de Ministras y Ministros votamos por *reconocer la validez* del artículo 153, fracción XI, del CMPP;³¹ con base en los razonamientos expresados en la **acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014** en la que se analizó un supuesto

³¹ **Artículo 153. Tipos de medidas cautelares**

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez de control podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

" ...

"XI. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez de control disponga;

" ..."



prácticamente idéntico previsto en la fracción XIII del artículo 155 del CNPP,³² en el que se establece como medida cautelar el resguardo del imputado en su propio domicilio con las modalidades que el Juez disponga.

Sobre este punto, la sentencia parte de la premisa de que el resguardo domiciliario debe entenderse como una medida alternativa y *menos gravosa* que la prisión preventiva, toda vez que, si bien en el resguardo domiciliario se restringe temporalmente la libertad del inculpado, *no se le sustrae por completo de la sociedad*, en virtud de que se le permite mantenerse en su domicilio y en la cercanía de su entorno familiar. De esta manera, la figura debe analizarse desde el punto de vista de que *beneficia al inculpado*, dado que cuenta con una alternativa menos intrusiva a su esfera de derechos y libertades.

En este sentido, a partir de la interpretación del artículo 19 constitucional, el Pleno sostuvo que fue el propio Constituyente Permanente quien facultó al legislador para que éste estableciera medidas que fueren distintas y *menos intensas en cuanto a la libertad personal que la prisión preventiva*, a efecto de que esta última sólo se aplique cuando no exista ninguna otra que sea suficiente para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

No obstante, como señalé en el voto particular que emití en el precedente, considero que el artículo 153, fracción XI, del CMPP sí es inconstitucional al contener un supuesto de privación de la libertad no autorizado constitucionalmente; aunque, para mantener la congruencia con el precedente, votara por reconocer su validez.

En primer lugar, no hay que perder de vista que la prisión preventiva es una medida *extraordinaria* en el nuevo sistema de justicia penal. El artículo 19 de la Constitución establece como regla general que "[e]l Ministerio Público *sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes* para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso" (énfasis añadido).

³² **Artículo 155. Tipos de medidas cautelares**

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

"...

"XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez disponga, ..."



En ese sentido, la única justificación reconocida constitucionalmente con la que de manera excepcional se puede restringir la libertad de las personas sujetas a proceso penal es la medida cautelar de prisión preventiva. En este sentido, me parece indiscutible que el "internamiento domiciliario" previsto en la fracción XI del artículo 153 del CMPP supone una medida de *restricción de la libertad* no autorizada por la Constitución, aunque también se pueda reconocer que se trata de una medida que afecta la libertad de la persona con menor intensidad que la prisión preventiva, al circunscribir al domicilio propio el lugar donde se ejecutará la privación de la libertad.

No obstante, desde el punto de vista constitucional lo relevante no es que la afectación de la libertad sea *menos intensa* que la derivada de la prisión preventiva, lo relevante es que se trata de una afectación de la libertad que no está autorizada por la Constitución. En este sentido, esta Suprema Corte ha sostenido en reiteradas ocasiones que el derecho a la libertad personal sólo puede ser afectado en materia penal en los casos expresamente previstos en la Constitución. Así, una restricción de la libertad personal *menos intensa* que la derivada de la medida cautelar de prisión preventiva no es una afectación constitucionalmente autorizada, teniendo en cuenta la manera en la que este Alto Tribunal ha interpretado el derecho a la libertad personal.

En la lógica de la mayoría, el internamiento domiciliario es una medida cautelar que resulta *más benéfica* para las personas sujetas a proceso, al ser menos gravosa que la prisión preventiva. Con todo, desde mi punto de vista esto es totalmente falaz, porque estar privado de la libertad en el ámbito domiciliario *no es más benéfico* para una persona sujeta a proceso cuando su situación no actualiza los supuestos de prisión preventiva. En ese escenario, la persona no debería estar privada de su libertad, aunque sea en su domicilio. De acuerdo con lo anterior, considero que la fracción XI del artículo 153 del CMPP es inconstitucional al contener un supuesto de privación de la libertad no autorizado constitucionalmente.

Nota: La tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, con número de registro digital: 2013156.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EN TODOS LOS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON ESTE GRUPO VULNERABLE, LOS ESTADOS DEBEN CELEBRAR CONSULTAS ESTRECHAS Y COLABORAR ACTIVAMENTE CON DICHAS PERSONAS, INCLUIDOS LOS NIÑOS Y NIÑAS CON DISCAPACIDAD, A TRAVÉS DE LAS ORGANIZACIONES QUE LOS REPRESENTAN.

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. FORMA PARTE DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL AL ESTAR RECONOCIDA EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, AUNQUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL NO HAGA REFERENCIA EXPRESA A AQUÉLLA.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA OMISIÓN DE REALIZARLA ANTE CUESTIONES RELACIONADAS CON ESTE GRUPO VULNERABLE, IMPLICA NO CONSIDERARLOS EN LA DEFINICIÓN DE SUS PROPIAS NECESIDADES Y VOLVER A UN MODELO REHABILITADOR O ASISTENCIALISTA DE LA DISCAPACIDAD, DONDE LAS PERSONAS CON ESTA CONDICIÓN SON SUJETOS PASIVOS DE LA AYUDA QUE SE LES BRINDA, EN LUGAR DE FAVORECER A UN MODELO SOCIAL EN EL QUE LA CAUSA DE LA DISCAPACIDAD ES EL CONTEXTO QUE LA GENERA.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ESTE DERECHO ES UNO DE LOS PILARES DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DEBIDO A QUE EL PROCESO DE CREACIÓN DE ESTE TRATADO INTERNACIONAL, FUE JUSTAMENTE EL DE PARTICI-



PACIÓN GENUINA Y EFECTIVA, ASÍ COMO DE COLABORACIÓN Y CONSULTA ESTRECHA CON ESTOS GRUPOS.

VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA ASEGURAR LA PERTINENCIA Y CALIDAD DE TODAS LAS ACCIONES ENCAMINADAS A ASEGURAR EL PLENO GOCE DE SUS DERECHOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LAS DEMÁS PERSONAS.

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.

X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL, CUYA OMISIÓN CONSTITUYE UN VICIO FORMAL INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y, CONSECUENTEMENTE, DEL PRODUCTO LEGISLATIVO.

XI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EN LOS CASOS DE LEYES QUE NO SON EXCLUSIVAS O ESPECÍFICAS EN REGULAR LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESTE GRUPO, LA FALTA DE CONSULTA PREVIA NO IMPLICA LA INVALIDEZ DE TODO EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ORDENAMIENTO RELATIVO, SINO ÚNICAMENTE DE LOS PRECEPTOS QUE DEBÍAN SER CONSULTADOS Y RESPECTO DE LOS CUALES EL LEGISLADOR FUE OMISO EN LLEVAR A CABO LA CONSULTA PREVIA CONFORME A LOS ESTÁNDARES ADOPTADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.



XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE NAYARIT SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS PERSONAS POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 114, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE NO HAN OBSERVADO EN ELLOS MANIFESTACIONES PATENTES DE INCAPACIDAD NATURAL", Y 115, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE NO OBSERVE EN ELLOS MANIFESTACIONES DE INCAPACIDAD NATURAL Y", DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE NAYARIT, PROMULGADA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT DE REALIZARLA RESPECTO DE UNA LEGISLACIÓN LOCAL QUE AFECTA DIRECTAMENTE A AQUEL GRUPO DE PERSONAS, VULNERA EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 114, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE NO HAN OBSERVADO EN ELLOS MANIFESTACIONES PATENTES DE INCAPACIDAD NATURAL", Y 115, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE NO OBSERVE EN ELLOS MANIFESTACIONES DE INCAPACIDAD NATURAL Y", DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE NAYARIT, PROMULGADA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 114, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE NO HAN OBSERVADO EN ELLOS MANIFESTACIONES PATENTES DE INCAPACIDAD NATURAL", Y 115, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE NO OBSERVE EN ELLOS MANIFESTACIONES DE INCAPACIDAD NATURAL Y", DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE NAYARIT, PROMULGADA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). 1 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	16-17
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 114, fracción III, en su porción normativa " <i>que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural</i> "; y, 115 en su porción normativa " <i>observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y que no</i> ", de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de abril de 2022.	17-18
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	18-19
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	19-20
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se desestima lo manifestado por el Poder Ejecutivo de Nayarit, al señalar que la promulgación y publicación del decreto impugnado obedeció a las facultades constitucionales que tiene conferidas el titular del Poder Ejecutivo.	20-21
VI.	ESTUDIO DE FONDO FALTA DE CONSULTA PREVIA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD	En este apartado se analizan los precedentes de este Tribunal Pleno respecto a la necesidad de realizar una consulta previa en legislaciones que impactan en los derechos de personas con discapacidad.	21-35



		<p>Por tanto, al acreditarse que no se llevó a cabo la consulta referida, se declara la invalidez de las porciones normativas impugnadas.</p>	
<p>VII.</p>	<p>EFFECTOS</p>	<p>La invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.</p> <p>Se hace del conocimiento del Congreso de Nayarit que, para el caso en que considere necesario legislar de nueva cuenta sobre la temática abordada en esta sentencia, en relación con la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, atienda los principios establecidos en materia de consulta a personas con discapacidad (plasmados en el párrafo 39 de esta ejecutoria), es decir, se debe contemplar que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, entre otros aspectos; de tal suerte que dicho ejercicio consultivo impacte a todos los preceptos que pudieran llegar a repercutir en las personas con discapacidad.</p> <p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 114, fracción III, en su porción normativa "que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural", y 115, en su porción normativa "que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y", de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, promulgada mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial</p>	<p>35-37</p>
<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>37</p>	



		<p>de dicha entidad federativa el veintinueve de abril de dos mil veintidós, tal como se establece en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nayarit, en términos del apartado VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 80/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), contra los artículos 114, fracción III, en su porción normativa "*que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural*", y 115, en su porción normativa "*observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y que no*"; de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de abril de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Mediante escrito recibido el treinta de mayo de dos mil veintidós en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia



de la Nación y registrado el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 114, fracción III, en su porción normativa "*que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural*", y 115, en su porción normativa "*observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y que no*", de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de abril de dos mil veintidós.

2. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La accionante estima violentados los artículos 1o. de la Constitución Federal; 1, 2, 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 4, 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

3. Conceptos de invalidez. En su único concepto de invalidez, la Comisión promovente expuso, esencialmente, lo siguiente:

- La Ley del Notariado para el Estado de Nayarit precisa los medios que tiene la persona titular de la Notaría para hacer constar la identidad de la persona otorgante y verificar su capacidad jurídica cuando intervenga en la elaboración de una escritura pública. Entre ellos se encuentra la previsión contenida en la fracción III del artículo 114 que permite que la identificación de los otorgantes sea por medio de dos testigos, quienes, entre otras cosas, deberán manifestar que **no observan en la persona interesada señales de incapacidad natural**; por su parte, el numeral 115 establece que el Notario deberá hacer constar que **tampoco se advierta señal de incapacidad natural**.

- De la interpretación de las normas controvertidas, se colige que aquéllas se refieren a las personas que viven con alguna deficiencia mental, intelectual y/o psicosocial que con motivo de dicha situación no pueden gobernarse ni obligarse por sí mismas, ni manifestar su voluntad por algún medio.

- En ese sentido, los preceptos impugnados condicionan el reconocimiento de la capacidad jurídica de ese colectivo a un juicio de valor de los testigos y del



titular de la Notaría, pues sólo a través de dicha apreciación subjetiva se reconocerá o no la capacidad jurídica de intervenir en el acto notarial, lo cual vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación, así como el reconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas, previstos en los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

A. Parámetro de control de la regularidad constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad

- La concepción jurídica sobre la discapacidad actualmente se identifica como un modelo *social* en el que se propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en el que se desenvuelve la persona; es decir, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.

- Dicho modelo fue incorporado a nuestro país al haberse firmado y ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- A la luz del modelo en mención, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales.

- Tal postura es congruente con la protección del goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

- Lo anterior, ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciados, es decir, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva que atenúan las desigualdades.

- Al respecto, la Primera Sala del Alto Tribunal ha reconocido que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o. constitucional, 1 y 12



de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado de adoptar medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica.

- En ese sentido, en el sistema de apoyo, en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos.

- De esta manera, atendiendo al modelo social de discapacidad, previsto en la mencionada Convención, los presupuestos en los cuales se sustenta tal materia son los de: dignidad humana, accesibilidad universal, transversalidad, diseño para todos, respeto a la diversidad y eficacia horizontal.

- En ese sentido, el modelo social señala que la premisa que genera la discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona, por lo que las medidas que propone se encuentran dirigidas a aminorar tales barreras. Así, las limitaciones son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad son tomadas en consideración.

- En tal virtud, la deficiencia individual es la que genera una diversidad funcional, misma que al ponerse en contacto con una barrera social produce una discapacidad.

- Este cambio de paradigma implica modificar la manera de concebir a la discapacidad, tanto por parte de las autoridades, así como por la sociedad en general, lo cual se traduce en un nuevo enfoque en las relaciones jurídicas, políticas y sociales.

- Con base en ello es que resulta válido afirmar que en el modelo social y de derechos, el punto de partida es la dignidad de las personas con discapacidad, lo cual conlleva el deber de tratarla como a cualquier otra persona. Por tanto, desde esa premisa, todo ordenamiento jurídico debe reconocer siempre y en todo momento que toda persona es sujeto de derecho y tiene personalidad jurídica.



Reconocimiento de la capacidad jurídica

- El pilar fundamental del nuevo paradigma de las discapacidades es el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas que viven con alguna deficiencia, es decir, implica que una persona es titular de derechos y obligaciones y sujeto de relaciones jurídicas. Por tanto, la persona con discapacidad es –y no puede ser de otro modo– un sujeto de derecho.

- A partir de estas ideas se reconoce a las personas con discapacidad como personas jurídicas y se les garantiza la capacidad amplia y plena de ejercicio de los derechos en todos los casos, con apoyos y salvaguardas cuando sea necesario.

Derecho a la igualdad y no discriminación

- En este apartado, la Comisión accionante realiza una descripción del marco jurídico constitucional y convencional relacionado con el derecho a la igualdad y no discriminación.

- Enfatizando que el desarrollo jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dilucidado que no sólo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.

- Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

- La promovente remarca la importancia e impacto del ejercicio de la función notarial en la sociedad, la cual conforme a la propia Ley del Notariado para el Estado de Nayarit (artículo 24), es el conjunto de actividades que el titular de la Notaría realiza de acuerdo con las disposiciones legales aplicables para ga-



rantizar el buen desempeño y la seguridad jurídica en el ejercicio de dicha función autenticadora; es decir, se trata de la facultad otorgada por la ley al titular de la Notaría para que se reconozca como cierto lo que se asiente en las actas o escrituras públicas que redacte; además, se trata de una función que se ejerce de manera personal y todas sus actuaciones de asesoría, instrumentación y juicio deben conducirse conforme a la prudencia jurídica y de manera imparcial.

- Adicionalmente, destaca que es considerada una herramienta auxiliar de la administración de justicia para dar fe pública y otorgar seguridad jurídica a los usuarios, así como contribuir al orden público, a la tranquilidad de la sociedad en que actúa y dar certeza.

- En ese sentido, es factible afirmar que la función notarial tiene una importancia trascendental en la sociedad, pues a través de ella los usuarios podrán tener certeza jurídica sobre los actos, hechos o situaciones que les interesen; por lo que quien la ejerce tiene el deber de observar en todo momento la legalidad en sus actuaciones, conduciéndose conforme al marco normativo que lo regula. Es por ello que se debe garantizar que los usuarios tengan acceso en igualdad de condiciones, sin prever excepciones más allá de las previstas en la norma y que gocen de justificación no sólo legal, sino constitucional y convencional; y sólo en caso de ser necesario se lleven a cabo ajustes que permitan la inclusión de todas las personas en atención a sus necesidades.

- Sin embargo, las disposiciones en combate prevén un trato diferenciado para la elaboración de una escritura pública entre quienes viven con alguna discapacidad intelectual, mental y/o psicosocial y quienes no, pues sujeta a las primeras a un juicio de valor por parte de testigos y del titular de la Notaría para determinar si se les reconoce su capacidad jurídica para intervenir en dicho acto.

- En términos generales, los artículos impugnados tienen como objetivo establecer que el titular de la Notaría pueda hacer constar que quienes acuden ante él para la elaboración de alguna escritura pública efectivamente cuentan con capacidad legal para hacerlo.

- Específicamente, el artículo 114, en su fracción III, establece que para verificar la identidad de los otorgantes o usuarios de la función notarial, el titular de la Notaría podrá apoyarse de dos testigos, quienes deberán:



- Conocer personalmente al otorgante
- Identificarse con algún documento oficial con fotografía
- Ser mayores de edad

• Además, su función será asegurar la identidad y capacidad del interesado, por lo que deberán hacer del conocimiento del titular de la Notaría los siguientes datos:

- Nombre y apellidos

• **Que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural y**

- Que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil

• Por su parte, el numeral 115 establece la facultad del titular de la Notaría para determinar si quien comparece ante él cuenta o no con capacidad jurídica, situación que hará constar según su particular percepción subjetiva o por tener conocimiento de que el otorgante está sujeto a algún modelo de incapacidad civil.

• En ese sentido, las disposiciones están destinadas, por un lado, a verificar la identidad de las personas y, por el otro, a hacer constar que cuentan con capacidad para ejercer sus derechos, particularmente, para formalizar una escritura pública. Sin embargo, prevén dos supuestos por los que, a pesar de cumplir con todos los demás requisitos, no se podrá concretar la elaboración de este instrumento notarial, a saber, si es que las personas *tienen incapacidad natural* o están sujetos a incapacidad civil.

• Es importante señalar que el artículo 23 del Código Civil para el Estado de Nayarit prevé que serán motivo de restricción a la capacidad jurídica: 1) la minoría de edad, 2) el estado de interdicción y 3) demás incapacidades previstas en la ley. Igualmente, precisa que los *incapaces* podrán ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.



- Por otro lado, el numeral 442 del mismo ordenamiento establece que tendrán incapacidad natural y legal: 1) los menores de edad y 2) los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción, o alteración de la inteligencia que les provoque que no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.

- Es decir, conforme a la legislación civil de la entidad federativa, existe un sistema normativo que permite restringir la capacidad jurídica de ciertas personas, pues su ejercicio únicamente podrá realizarse a través de sus representantes, ya que son considerados como incapaces para la toma de sus propias decisiones.

- Entonces, de la interpretación sistemática de las porciones normativas impugnadas y de los artículos señalados del Código Civil local, se desprende que tanto los testigos como el titular de la Notaría llevarán a cabo un juicio valorativo para determinar si los usuarios cuentan o no con capacidad jurídica para la elaboración del instrumento notarial respectivo conforme al sistema normativo vigente.

- Por tanto, si la legislación civil considera que existen supuestos en los que será válido restringir la capacidad jurídica de las personas, como la minoría de edad o el estado de interdicción, el titular de la Notaría tiene el deber de actuar de conformidad con dicho mandato legal, pese a que este último supuesto ya ha sido declarado inconstitucional por el Alto Tribunal en varios precedentes (cita amparo en revisión 1368/2015, amparo directo en revisión 44/2018, amparo directo 4/2021, entre otros).

- Sin embargo, se considera que no es constitucionalmente válido establecer normas que condicionen el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas, tomando como base cuestiones ajenas a la ley, como es la valoración basada estrictamente en percepciones personales, pues de ser así equivaldría a dejar al arbitrio el ejercicio de un derecho a terceros, pese a que el Estado está obligado a garantizar y salvaguardar los derechos humanos.



- Por tanto, únicamente se somete al escrutinio constitucional el supuesto normativo que autoriza a terceros presumir si otra persona tiene capacidad jurídica según sus particulares percepciones subjetivas, ya sea por la apariencia del otorgante, y con base en ese juicio, deberán externar que "no observan manifestaciones de incapacidad natural" en la persona cuya identidad están constando, lo cual resulta determinante para que a la persona que solicita la intervención del titular de la Notaría, se le permita intervenir en el acto.

- Por esa razón, las normas en combate deben analizarse a la luz del marco constitucional y convencional sobre las discapacidades, toda vez que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introduce una nueva forma para ver, comprender y atender la discapacidad, pues su artículo 1 refiere que serán consideradas personas con discapacidad aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás.

- En contravención a dichos mandatos de orden convencional, las normas tildadas de inconstitucionales establecen un trato diferenciado injustificado inherente a la condición de discapacidad con la que pudieran vivir las personas que soliciten la intervención notarial, ya que cuestionan su capacidad jurídica plena, lo que da lugar a que se les niegue el ejercicio de otros derechos fundamentales, colocándolos en una evidente situación de desigualdad.

- Además de lo anterior, las disposiciones materia de impugnación no sólo niegan el reconocimiento de la capacidad jurídica de ese sector de la población *a priori*, sino que, además, confieren a terceros la aptitud para calificar, con base en estereotipos y prejuicios sociales, si una persona tiene o no incapacidad natural a partir de la simple observación de la persona cuya identidad se quiere hacer constar, y a partir de esa valoración, negar o permitirle que participe en el procedimiento para el levantamiento de una escritura pública ante notario.

- No obstante, es importante dejar claro que aunque el otorgante viva con alguna deficiencia que dificulte manifestar y conocer su voluntad, lo cierto es que, conforme al nuevo paradigma normativo en la materia, tal situación no puede servir de excusa para negar o restringir derechos, pues existe obligación



de los Estados de introducir los sistemas de apoyo y salvaguardas y así contribuir significativamente a reducir la desventaja social de las personas con discapacidad y promover su participación, con igualdad de oportunidades, en todos los ámbitos de su vida.

- En esa línea, al resolver el amparo en revisión 702/2018, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del artículo 105 de la abogada Ley del Notariado del Distrito Federal. En las consideraciones de la sentencia se incluyó un apartado destinado a establecer lineamientos sobre la forma en que se tienen que admitir los sistemas de apoyo y salvaguardas en la función notarial que permitan alcanzar el ejercicio pleno de la capacidad jurídica de personas con discapacidad.

- En conclusión, las normas impugnadas trastocan el derecho de las personas con discapacidad al reconocimiento de la capacidad jurídica en igualdad con las demás personas, en tanto no se realizan las acciones necesarias para auxiliarlas en la comunicación y demás aspectos necesarios para que pueda manifestar su voluntad.

4. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de tres de junio de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número 80/2022. En este mismo acuerdo turnó el expediente a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.

5. Posteriormente, por acuerdo de dieciséis de junio de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de la norma impugnada y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.



6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit. Por escrito depositado el uno de agosto de dos mil veintidós en la Oficina de Correos de la localidad y recibidas el nueve siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Rigoberto García Ortega, en su calidad de consejero jurídico del Gobierno del Estado de Nayarit, rindió el correspondiente informe, en el que expuso lo siguiente:

- Son ciertos los hechos señalados, en virtud de que posteriormente al proceso legislativo correspondiente, la Asamblea del Congreso del Estado de Nayarit aprobó el decreto a través del cual se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, remitiéndolo al titular del Poder Ejecutivo del mismo Estado para su correspondiente promulgación y publicación.

- El veintinueve de abril de dos mil veintidós, el titular del Ejecutivo Local, en ejercicio de sus atribuciones, promulgó el decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit.

- Las modificaciones en materia notarial tienen por objeto hacer constar la identidad de la persona otorgante y verificar su capacidad jurídica cuando inter venga en la elaboración de una escritura pública.

- Los conceptos de invalidez señalados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no fueron originados por el Poder Ejecutivo Local, sino en cumplimiento a lo ordenado en la Constitución Estatal, se efectuó su correspondiente promulgación y publicación.

7. Informe del Poder Legislativo del Estado de Nayarit. Por escrito depositado el cinco de agosto de dos mil veintidós en la Oficina de Correos de la localidad y registrado el doce siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Rocío Darinka Mondragón Figueroa, en su calidad de jefa de la Unidad Jurídica del Congreso del Estado de Nayarit, rindió el informe solicitado, manifestando lo siguiente:

- Se solicita que los artículos reclamados se interpreten de conformidad con la Constitución Federal, así como que se respete la presunción de constitu-



cionalidad con la que cuentan las normas, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admite más de una interpretación debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Federal.

- De los conceptos de invalidez plasmados en la demanda de acción de inconstitucionalidad, no se advierten razonamientos lógico-jurídicos que cuenten con la solidez requerida para presumir la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

- Las porciones impugnadas resultan acordes a los parámetros de regularidad constitucional, pues el notario es el encargado de salvaguardar el interés de sus clientes y sus derechos, los cuales están plasmados claramente en el dispositivo 30 de la misma ley que, en la parte que interesa, señala que *la persona titular de la Notaría es partícipe activa en la conservación de los derechos humanos que amparan la igualdad, libertad, salud, familia, propiedad privada, interés superior de la niñez, personas con discapacidades y protección de datos personales*, ello, en concordancia con la legislación civil la cual reconoce que el notario es un profesional del derecho que ejerce simultáneamente una función pública para proporcionar a la ciudadanía la seguridad jurídica en el ámbito del tráfico jurídico extrajudicial y auxiliar de la administración pública.

- Es decir, el notario es el especialista encargado de la función pública consistente en recibir, interpretar y dar forma legal a la voluntad de las partes, redactando los instrumentos adecuados para este fin y confiriéndoles autenticidad; es decir, su función está encaminada a la autenticidad de los hechos.

- El Poder Legislativo Local consideró conveniente la creación de un nuevo ordenamiento en la materia, para responder a las nuevas necesidades que reclama la población nayarita, con el objeto de robustecer su regulación, así como contribuir a través de la función legislativa con la optimización de la función notarial.

- El legislador local tiene la libertad de configuración para crear y modificar las leyes, siempre cumpliendo y respetando los derechos, garantías, principios y valores contemplados en la misma Constitución.



- Por otro lado, el artículo 114, fracción III, de la ley en mención establece que el titular de la Notaría les informará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en derecho; ello, en su calidad de conoedor de la materia y de las leyes que rigen nuestro Estado de derecho.

- Aunado a lo anterior, existe un conjunto de disposiciones de las cuales se auxilia la ley del notariado, como el Código Civil para el Estado de Nayarit, cuyo artículo 23 establece que *los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes*. Por tanto, el hecho de que una persona tenga una discapacidad, debe ser motivo para brindarles una protección adicional con la finalidad de que tengan oportunidad de formar y expresar su voluntad y preferencias a fin de vivir de forma independiente.

- Finalmente, es importante recordar que el fedatario público busca hacer prevalecer la voluntad irrestricta de quien es el otorgante de uno de sus servicios, pero también tiene que salvaguardar su actuar en concordancia con las leyes, no sólo del notariado, sino con todas las que el Estado Mexicano expide, para no caer en una responsabilidad por no haber advertido alguna situación que tenga obligación de proteger.

8. Pedimento del fiscal general de la República y manifestación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento.

9. Alegatos. Por escrito presentado el tres de octubre de dos mil veintidós, la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló sus alegatos en el presente asunto.

10. Cierre de la instrucción. Mediante proveído de tres de octubre de dos mil veintidós, la Ministra instructora decretó el cierre de instrucción en la acción de inconstitucionalidad a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de



lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** plantea la posible contradicción entre algunas disposiciones de la Ley del Notariado del Estado de Nayarit y derechos constitucionales.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

12. Del examen integral de la demanda de acción de inconstitucionalidad, se advierte que la Comisión promovente reclama los artículos 114, fracción III, en su porción normativa "*que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural*", y 115, en su porción normativa "*que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y*", de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de abril de dos mil veintidós, cuyo texto se transcribe a continuación:

¹ **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; ..."

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

³ **Acuerdo General Plenario Número 5/2013**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; ..."



"**Artículo 114.** La persona titular de la Notaría hará constar la identidad de los otorgantes por cualquiera de los medios siguientes:

"...

"III. Mediante la declaración de dos testigos idóneos, mayores de edad, a su vez identificados por la persona titular de la Notaría conforme a alguna de las fracciones anteriores, quien deberá expresarlo así en la escritura. Los testigos en cuanto tales están obligados a asegurar la identidad y capacidad de los otorgantes, y de esto serán previamente advertidos por la persona titular de la Notaría, deberán saber el nombre y apellidos de éstos, **que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural** y que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil; para lo anterior la persona titular de la Notaría les informará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en Derecho."

"**Artículo 115.** Para que la persona titular de la Notaría haga constar que los otorgantes tienen capacidad bastará con **que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y** que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil."

III. OPORTUNIDAD

13. 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.

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. ..."



14. En el caso, **los artículos que se impugnan** fueron expedidos en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el viernes **veintinueve de abril de dos mil veintidós**; por tanto, conforme a lo establecido en el párrafo anterior, el plazo legal para promover la presente acción de inconstitucionalidad, transcurrió del sábado treinta de abril al domingo veintinueve de mayo de dos mil veintidós.

15. Vale la pena recordar que, en términos del artículo 60, previamente mencionado, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; en este caso, el treinta de mayo de dos mil veintidós.

16. Ahora bien, el escrito de demanda del presente medio de control constitucional fue recibido el lunes treinta de mayo de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el primer día hábil siguiente al último del plazo para presentar el medio de control constitucional; por tanto, debe concluirse que su presentación resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

17. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

18. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

19. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas porciones normativas de los artículos 114 y 115 de la Ley del Notariado del Estado de Nayarit, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones a los derechos de igualdad y no discriminación.



20. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su reglamento interno,⁶ otorgan a la persona en que recaiga la presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

21. En ese sentido, obra en autos copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

22. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Aunque no lo manifiesta como causal de improcedencia, el Poder Ejecutivo de Nayarit señaló que la promulgación y publicación del decreto impugnado se realizó en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 53, párrafo sexto; 69, fracción II; 70, fracción I, y 75, segundo párrafo; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

⁵ **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, ..."

⁶ **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

"**Artículo 18. La Presidencia** es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual **le corresponde ejercer,** de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y **su representación legal.**"



24. Al respecto, dicho argumento se **desestima**, toda vez que en el proceso legislativo de las normas impugnadas se encuentra involucrado el Poder Ejecutivo pues, al promulgarlas y publicarlas, le da plena validez y eficacia. Como se observa de la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."⁷

25. Finalmente, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

26. De conformidad con el artículo 71⁸ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno, en suplencia de los conceptos de invalidez planteados en el escrito inicial, considera necesario estudiar si se llevó a cabo una consulta en materia de personas con discapacidad previamente a la emisión del decreto por el cual se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit.

27. Atento a ello, el estudio se debe dividir en dos apartados, el primero relacionado con los criterios que ha emitido este Tribunal Pleno al analizar la consulta a personas con discapacidad y, una vez hecho lo anterior, en el segundo apartado se estudiará si el decreto combatido es susceptible de afectar a

⁷ Tesis P./J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital: 164865.

⁸ "**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."



las personas con discapacidad, lo que haría indispensable la consulta previa y, de ser el caso, se constatará si el Congreso del Estado de Nayarit llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

Consulta a personas con discapacidad

28. A través de diversos precedentes (construidos a partir de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017,⁹ 68/2018,¹⁰ así como la diversa 84/2021),¹¹ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva expresamente del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹² que refiere que en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Parte celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que los representan.

29. Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad no se encuentra previsto expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en ningún otro ordenamiento jurídico, tam-

⁹ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, respecto a declarar la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil diecisiete.

¹⁰ Fallada el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, respecto a declarar la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra y el Ministro Pardo Rebollo no asistió a la sesión.

¹¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 84/2021. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Siete de junio de dos mil veintidós.

¹² "4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."



bién lo es que, atendiendo al criterio actual de este Pleno,¹³ y con base en el artículo 1o. constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte, es que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, reconocido en el diverso 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigilar que sea respetado por los Poderes Legislativos.

30. Así, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención mencionada, resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.

31. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda– y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

32. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención –artículo 3, inciso a)–,

¹³ Con base en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."



con su derecho de igualdad ante la ley –artículo 12– y a la participación –artículos 3, inciso c), y 29–.

33. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.

34. En esta tesitura, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. Dicho de otro modo, **la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.**

35. Ahora bien, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,¹⁴ determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esas personas.

36. En dicho precedente, se concluyó que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas

¹⁴ Fallada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.



tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

37. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,¹⁵ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

38. En el citado asunto, se puntualizó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.¹⁶

39. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,¹⁷ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su participación debe ser:

• **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se

¹⁵ Fallada el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente en relación con los efectos. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁶ Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

¹⁷ Fallada en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, resuelta 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 estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular votos concurrentes.



informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

• **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños y niñas con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

• **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Además, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.



- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del procedimiento legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

40. Además, en los precedentes señalados se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

41. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar



para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.

42. **En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional**, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

43. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 176/2020,¹⁸ el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa, ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

44. Asimismo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020,¹⁹ así como 18/2021,²⁰ el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de diversas entidades.

¹⁸ Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁹ Fallada el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁰ Fallada el doce de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.



45. En suma, se puede considerar que **la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo** cuando se actualizan los estándares precisados.

46. Este criterio ha venido evolucionando, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 –reiterada, por ejemplo, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, así como 18/2021–, este Tribunal Pleno determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, **la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo**, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento.

Caso concreto

47. Precisado lo anterior, debe analizarse si en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse:

- 1) Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad y
- 2) En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad?

48. Este Alto Tribunal considera que el Decreto por el que se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, publicado en el Periódico Oficial de la



citada entidad federativa el veintinueve de abril de dos mil veintidós, contiene preceptos que afectan los derechos de las personas con discapacidad.

49. Lo anterior, pues como lo refiere la Comisión accionante, el artículo 114, fracción III, dispone que el titular de la Notaría hará constar la identidad de los otorgantes (en el levantamiento de una escritura) mediante la declaración de dos testigos, quienes deberán señalar que no han observado en los otorgantes manifestaciones patentes de incapacidad natural; asimismo, el numeral 115 del mencionado ordenamiento señala que para que el titular de la Notaría haga constar que los otorgantes tienen capacidad, bastará con que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural.

50. Dichos preceptos son del contenido siguiente:

"Artículo 114. La persona titular de la Notaría hará constar la identidad de los otorgantes por cualquiera de los medios siguientes:

"I. Por la certificación que haga de que los conoce personalmente en términos del artículo 112 fracción XX, inciso a), de esta ley. Para ello bastará que la persona titular de la Notaría los reconozca en el momento de hacer la escritura y sepa su nombre y apellidos, sin necesidad de saber de ellos cualquier otra circunstancia general;

"II. Por certificación de identidad con base a algún documento oficial con fotografía, en el que aparezca el nombre y apellidos de la persona de quien se trate o el documento de identidad que lleguen a autorizar las autoridades competentes, los cuales examinará y agregará en copia al apéndice, y

"III. Mediante la declaración de dos testigos idóneos, mayores de edad, a su vez identificados por la persona titular de la Notaría conforme a alguna de las fracciones anteriores, quien deberá expresarlo así en la escritura. Los testigos en cuanto tales están obligados a asegurar la identidad y capacidad de los otorgantes, y de esto serán previamente advertidos por la persona titular de la Notaría, deberán saber el nombre y apellidos de éstos, **que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural** y que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil; para lo anterior la persona



titular de la Notaría les informará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en derecho.

"Igualmente les informará su carácter de testigos instrumentales y las responsabilidades consiguientes.

"En sustitución del testigo que no supiere o no pudiese firmar, lo hará otra persona que al efecto elija el testigo, imprimiendo éste su huella digital.

"La certificación y consiguiente fe de la persona titular de la Notaría siempre prevalecerá sobre la de los testigos en caso de duda suscitada posteriormente salvo evidencia debidamente probada que supere toda duda al respecto. En todo caso, la persona titular de la Notaría hará constar en la escritura el medio por el que identificó a los otorgantes. Tratándose de testigos, si alguno no supiere o no pudiese firmar, imprimirá su huella digital y firmará a su ruego la persona que aquél elija."

"Artículo 115. Para que la persona titular de la Notaría haga constar que los otorgantes tienen capacidad bastará con **que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y** que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil."

51. Es decir, se advierte que las dos normas reclamadas impactan directamente en las personas con discapacidad, pues prevén supuestos en los que, para verificar la identidad de los comparecientes ante un notario público, tanto éste como los testigos de identidad deberán cerciorarse que los otorgantes de una escritura no ostentan manifestaciones patentes de incapacidad natural, la cual, conforme al artículo 442 del Código Civil para el Estado de Nayarit, es esencialmente la que afecta a mayores de edad con limitaciones físicas o mentales y que les impide obligarse por sí mismos o manifestar su voluntad por algún medio.

52. Por tanto, queda claro que los referidos artículos impactan directamente en las personas con discapacidad, de manera que era obligatorio consultarle a este grupo social para así tomar en cuenta sus necesidades reales y su punto de vista sobre la forma en que se debe promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades pues, de lo contrario, el Estado estaría adoptando una postura unilateral sobre este sector, sin tomarlos en cuenta.



2) ¿Se llevó a cabo una consulta a las personas con discapacidad?

53. Ahora, una vez que se dejó claro en el anterior apartado que las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad, es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a personas con discapacidad en forma previa a la emisión de la ley impugnada, de acuerdo con los estándares señalados en párrafos precedentes.

54. Al respecto, de acuerdo con las constancias que integran el expediente, este Alto Tribunal observa que el legislador local omitió llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente por las consideraciones que en seguida se exponen.

55. En el procedimiento legislativo que dio lugar al decreto controvertido tuvieron lugar los siguientes hechos:

- El veintiuno de abril de dos mil veintidós se presentó por parte del gobernador de Nayarit, Miguel Ángel Navarro Quintero, iniciativa con proyecto de decreto con el objeto de expedir la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit.

- El veintiséis de abril del mismo año, la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso de Nayarit, aprobó el dictamen con Proyecto de Ley del Notariado para el Estado de Nayarit.

- El veintiocho de abril siguiente, los integrantes de la Trigésima Tercera Legislatura aprobaron la referida Ley del Notariado con veintinueve votos a favor.

- En consecuencia, se remitió al titular del Poder Ejecutivo Estatal para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado, lo cual tuvo verificativo el veintinueve de abril siguiente.

56. De lo relatado se corrobora que durante el proceso legislativo que originó el decreto impugnado **no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad** de manera previa a su emisión.

57. Así, como se precisó, atendiendo al criterio adoptado al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los precep-



tos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa.

58. En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que la emisión del Decreto por el que se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veintinueve de abril de dos mil veintidós, vulneró el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por tanto, procede **declarar la invalidez** de los artículos 114, fracción III, en la porción normativa "que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural", y 115, en la porción normativa "que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y", de la mencionada Ley del Notariado.

VII. EFECTOS

59. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deben establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

60. En ese sentido, toda vez que se declaró la **invalidez** de los artículos 114, fracción III, en la porción normativa "*que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural*", y 115, en la porción normativa "*que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y*", del Decreto por el que se expidió la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veintinueve de abril de dos mil veintidós; con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno establece los siguientes efectos.

61. En diversos precedentes de este Alto Tribunal se ha determinado que, tratándose de la falta de consulta a las personas con discapacidad, lo procedente es que los efectos de invalidez deben postergarse por determinado tiempo con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Con-



greso realice la consulta respectiva y, de esta forma, permitir que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma.

62. No obstante, en el caso que se analiza, no se considera procedente determinar la postergación de la invalidez porque del contenido de los artículos impugnados se advierte que éstos condicionan el reconocimiento de la capacidad jurídica de personas que viven con alguna discapacidad para hacer constar actos jurídicos en escritura pública a un juicio de valor de los testigos y de la persona titular de la Notaría.

63. Es decir, no se aprecia un posible efecto benéfico en las normas invalidadas, toda vez que restringen la capacidad de ejercicio de las personas con incapacidad natural para poder externar en todos los casos su voluntad y celebrar actos jurídicos. Por tanto, **la invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.**

64. Por otra parte, se hace del conocimiento del Congreso de Nayarit que, para el caso en que considere necesario legislar de nueva cuenta sobre la temática abordada en esta sentencia, en relación con la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, atienda los principios establecidos en materia de consulta a personas con discapacidad (plasmados en el párrafo 39 de esta ejecutoria), es decir, se deben contemplar que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, entre otros aspectos; de tal suerte que dicho ejercicio consultivo impacte a todos los preceptos que pudieran llegar a repercutir en las personas con discapacidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

VIII. DECISIÓN

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 114, fracción III, en su porción normativa "que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural", y 115, en su porción normativa "que no observe en ellos



manifestaciones de incapacidad natural y", de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, promulgada mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de abril de dos mil veintidós, tal como se establece en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nayarit, en términos del apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, 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 las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con precisiones, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, de los artículos 114, párrafo primero, fracción III, en su porción normativa "que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural", y 115, en su porción normativa "que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y", de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit. La señora Ministra



Ortiz Ahlf votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 64 y 65, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que al Congreso del Estado, en caso de considerar pertinente y necesario un nuevo procedimiento legislativo en torno a la legislación impugnada, lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados en esta decisión y emita la legislación respectiva, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a las porciones normativas declaradas inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra y anunció voto aclaratorio. La señora Ministra presidenta Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciséis.



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

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, con número de registro digital: 2006224.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 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 día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que emite el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 80/2022.

En sesión pública celebrada el primero de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro en el cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 114, fracción III, y 115, ambos de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, por considerar que resultaban incompatibles con el principio de igualdad y no discriminación, así como con los derechos de las personas con discapacidad.

Sin embargo, el Tribunal Pleno advirtió mediante suplencia de los conceptos de invalidez que las normas impugnadas inciden en los derechos e intereses de las personas con discapacidad, de tal suerte que el Poder Legislativo del Estado de Nayarit tenía la obligación de consultar a quienes integran este grupo de manera previa a la expedición de la legislación. Dado que de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas no se desprende que el legislador local hubiere cumplido con su obligación de consultar a las personas con discapacidad, la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno concluyeron que las normas impugnadas debían ser declaradas inconstitucionales.



Aun cuando coincido con el sentido de la resolución, es decir, con la declaratoria de invalidez de los artículos 114, fracción III,¹ y 115 de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit,² no comparto que ésta derive de la falta de consulta a personas con discapacidad, sino de su incompatibilidad con el principio de igualdad y no discriminación, así como con el derecho a la capacidad jurídica.

A continuación, expresaré las razones del disenso así como los argumentos que, a mi juicio, debieron sustentar la invalidez decretada por el Tribunal Pleno.

1. Sobre el derecho a la consulta

En distintos precedentes,³ he sostenido que de la lectura del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴ así como de la interpretación que el Comité ha realizado de la misma,⁵ se desprende que para determinar si la consulta previa a personas con discapacidad es necesaria y, por lo tanto, su ausencia produce la invalidez de la disposición normativa impugnada, es necesario verificar:

¹ "Artículo 114. La persona titular de la Notaría hará constar la identidad de los otorgantes por cualquiera de los medios siguientes:

"...

"III. Mediante la declaración de dos testigos idóneas, mayores de edad, a su vez identificados por la persona titular de la Notaría conforme a alguna de las fracciones anteriores, quien deberá expresarlo así en la escritura. Los testigos en cuanto tales están obligados a asegurar la identidad y capacidad de los otorgantes, y de esto serán previamente advertidos por la persona titular de la Notaría, deberán saber el nombre y apellidos de éstos, que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural y que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil; para lo anterior la persona titular de la Notaría les informará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en Derecho."

² "Artículo 115. Para que la persona titular de la Notaría haga constar que los otorgantes tienen capacidad, bastará con que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil."

³ Particularmente, me refiero al voto concurrente que emití a propósito de la acción de inconstitucionalidad 68/2018.

⁴ "Artículo 4. Obligaciones generales.

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

⁵ En la Observación General No. 7 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sostuvo que el derecho a la consulta "asegura *que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo*".



- 1) Primero, si se trata de una disposición que deriva de la elaboración o aplicación de legislación y políticas públicas para hacer efectiva la Convención, o bien, si se trata de una disposición que deriva de procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad, es decir, sobre cuestiones novedosas que afectan directa o indirectamente, en específico, a las personas con discapacidad.
- 2) Segundo, si las disposiciones combatidas modifican de forma alguna el régimen de derechos u obligaciones de las personas con discapacidad.

En cuanto al primer punto, surge la pregunta siguiente: ¿por qué tanto la Convención como el Comité establecen que el derecho a la consulta solamente opera en aquellos casos en los que las medidas o decisiones son novedosas?

A mi entender, dicho criterio responde a la propia naturaleza del derecho a la consulta, consistente en asegurar "que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad"⁶ tengan una incidencia real al momento de diseñar aquellas medidas encaminadas a proteger sus derechos. Dicha incidencia y participación solamente existe cuando la consulta se realiza sobre una nueva deliberación que les afecte y no cuando se toman provisiones (legales o de política pública) para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos o de política pública (por ejemplo, al armonizar un régimen local con la regulación contenida en una ley general). En este último caso, carecería de sentido consultar a las personas con discapacidad.

En cuanto al segundo punto, es importante recordar que tanto el Comité como este Alto Tribunal han sostenido que la simple referencia o mención a las personas con discapacidad no significa, necesariamente, que las medidas adoptadas modifiquen de forma alguna su régimen de derechos. Más bien, es necesario hacer un examen casuístico de las medidas sometidas a control del tribunal, valorándolas integralmente, para concluir si las autoridades estaban obligadas a consultar a las personas con discapacidad.

Una vez precisado lo anterior, estimo que en el caso concreto el legislador del Estado de Nayarit no tenía la obligación de consultar a las personas con discapacidad, previo a la expedición de la Ley del Notariado de dicha entidad, por dos razones concretas: primero, porque no se trata de una legislación novedosa; y segundo, porque las disposiciones impugnadas no modifican de forma

⁶ CDPD, Observación General No. 7, párrafo 18.



alguna su régimen de derechos. Para demostrar lo anterior, estimo relevante partir de una lectura comparativa de la Ley del Notariado abrogada y de la vigente, concretamente en el sistema normativo aparentemente modificado.

Ley del Notariado del Estado de Nayarit (abrogada)	Ley del Notariado para el Estado de Nayarit (vigente)
<p>"Artículo 89. El Notario hará constar la identidad de los comparecientes con la certificación que haga de que los conoce personalmente. En caso de no serle conocidos hará constar su identidad por cualquiera de los medios siguientes:</p> <p>"I. Con la exhibición de documento oficial en el que aparezca la fotografía, nombre y apellidos y firma de la persona de quien se trate, tomando nota de los datos que identifiquen el documento y si fuere posible, agregando copia fotostática del mismo apéndice.</p> <p>"II. Mediante la declaración de dos testigos idóneos mayores de edad, a su vez identificados o conocidos por el Notario, quien deberá expresarlo así en la escritura;</p> <p>"III. En los actos multilaterales la parte conocida del Notario podrá hacer o admitir a su perjuicio y responsabilidad la identidad de la parte no conocida por el Notario."</p> <p>"Artículo 90. Para que el Notario haga constar que los otorgantes tienen capacidad legal bastará que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y de que no tenga conocimiento de que estén sujetos a incapacidad civil."</p>	<p>"Artículo 114. La persona titular de la Notaría hará constar la identidad de los otorgantes por cualquiera de los medios siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"III. Mediante la declaración de dos testigos idóneos, mayores de edad, a su vez identificados por la persona titular de la Notaría conforme a alguna de las fracciones anteriores, quien deberá expresarlo así en la escritura. Los testigos en cuanto tales están obligados a asegurar la identidad y capacidad de los otorgantes, y de esto serán previamente advertidos por la persona titular de la Notaría, deberán saber el nombre y apellidos de éstos, que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural y que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil; para lo anterior la persona titular de la Notaría les informará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en Derecho.</p> <p>"..."</p>

De la lectura de las normas transcritas se desprende que el decreto por el que fue expedida la Ley del Notariado y, en consecuencia, abrogada la ley anterior, no modificó de forma alguna el régimen de derechos de las personas con discapacidad que estaba previsto en la legislación anterior. Más allá de los



cambios mínimos que sufrió la redacción de los citados preceptos, lo cierto es que desde la legislación abrogada se establecía la facultad discrecional a cargo de la persona titular de la notaría y de testigos de observar manifestaciones de incapacidad natural y civil en las personas que deseen hacer constar su identidad en sede notarial.

En consecuencia, estimo que sostener –como lo hizo la mayoría del Tribunal Pleno– que el legislador, en casos como el que nos ocupa, debe realizar una consulta a personas con discapacidad, se traduciría en que la simple mención o referencia a este grupo, sin que exista una intención de generar decisiones que impacten significativamente en sus derechos, es suficiente para que se actualice la obligación de consulta. A mi juicio, ello amplía indebidamente el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por lo anterior, concluyo que la efectividad del derecho a la consulta está condicionada a que las personas con discapacidad puedan tener una incidencia real sobre las decisiones que impacten en sus derechos e intereses. Ello no ocurre, sin embargo, cuando se consulta sobre medidas decididas previamente, como acontece en el presente caso.

2. Sobre el principio de igualdad y el derecho a la capacidad jurídica

Una vez expuestas las razones por las cuales, a mi juicio, las normas impugnadas no debieron invalidarse por falta de consulta, procederé a manifestar los motivos por los cuales estimo que dichos preceptos resultan contrarios al parámetro de regularidad, particularmente en lo que se refiere al principio de igualdad y al derecho a la capacidad jurídica.

Las normas impugnadas, en esencia, disponen que los testigos y, en su caso, la persona titular de la notaría, deberán observar que las personas otorgantes no tengan manifestaciones patentes de incapacidad natural y de incapacidad civil. El caso de "incapacidad civil" se entiende como aquellas personas que han sido declaradas en estado de interdicción. Y para el caso de "incapacidad natural", se entiende a aquellas personas que el notario considera que no tienen la "capacidad mental" para celebrar el acto jurídico en cuestión. Ello normalmente resulta en una aplicación dispar de tal norma a las personas que tienen discapacidad intelectual, y en ocasiones a las personas con discapacidad psicosocial y/o sensorial.

Esta norma resulta inconstitucional porque discrimina a las personas con discapacidad en función de su discapacidad y restringen su derecho a la capacidad



jurídica (artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

Para explicar el porqué de esta postura, basta hacer referencia a los amplios precedentes que se han sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal en los amparos en revisión 1368/2015, 702/2018 y 1082/2019; los amparos directos en revisión 44/2018 y 8389/2018, así como el amparo directo 4/2021, en los que declaró la inconstitucionalidad de la figura de la interdicción así como aquellas restricciones a la capacidad jurídica que implican la sustitución de la voluntad en función de la discapacidad de una persona. Especialmente, destaca el amparo en revisión 702/2018 en que la Primera Sala declaró inconstitucional, entre otros, un artículo de la Ley del Notariado de la Ciudad de México, de contenido prácticamente idéntico al que aquí se impugnó.

De manera especial, quiero destacar que tanto la jurisprudencia internacional como la constitucional nos llevan a las siguientes conclusiones:

- El modelo de sustitución de la voluntad para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad no es compatible con el marco de derechos de las personas con discapacidad. En su lugar, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité de Naciones Unidas respectivo, mandatan que los Estados tienen que incorporar en sus sistemas jurídicos un modelo de apoyo en la toma de decisiones.
- Que la capacidad mental no es aceptable como condición para negar la capacidad jurídica. El derecho a la capacidad jurídica no es una cuestión de inteligencia en las decisiones que se adoptan, ni debe estar ligada a las condiciones mentales. Se basa simplemente en el reconocimiento de la voluntad de todo ser humano como elemento central del sistema de derechos.

Por las razones expuestas, estimo que las normas impugnadas contravienen el principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Por ello, a mi juicio, en la nueva legislación que emita el legislador local derivado de la invalidez decretada, debe tomar en cuenta estos estándares e incorporar sistemas de apoyo para que las personas con discapacidad puedan celebrar actos jurídicos en sede notarial, en lugar de limitar su capacidad jurídica en razón de su discapacidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. 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.

IV. EJECUCIÓN DE PENAS. ES UNA FACULTAD EXPRESAMENTE CONCEDIDA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

V. EJECUCIÓN DE PENAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIR LA REGULACIÓN RESPECTIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1o., EN SU PORCIÓN NORMATIVA "E IMPLEMENTAR PROGRAMAS, ACCIONES Y ACTIVIDADES NECESARIAS PARA CONTRIBUIR CON LA REINSERCIÓN SOCIAL Y FAMILIAR DE LAS PERSONAS SENTENCIADAS, ADEMÁS DE ESTABLECER PAUTAS DE OPERACIÓN PARA LA GENERACIÓN DE CONDICIONES DIGNAS TANTO DE LAS PERSONAS PROCESADAS COMO SENTENCIADAS", 3, FRACCIÓN XXXIX, DEL 21 AL 63, 65, 68, DEL 73 AL 75, 88, 89, Y DEL 92 AL 103 DE LA LEY DE CENTROS PENITENCIARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VI. EJECUCIÓN DE PENAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO. LA LEGISLATURA LOCAL, AL DESARROLLAR DISPOSICIONES QUE REGULAN LA OPERACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS; IMPLEMENTAR PROGRAMAS, ACCIONES Y ACTIVIDADES NECESARIAS PARA CONTRIBUIR CON LA REINSERCIÓN SOCIAL Y FAMILIAR DE LAS PERSONAS SENTENCIADAS; Y ESTABLECER PAUTAS DE OPERACIÓN PARA LA



**GENERACIÓN DE CONDICIONES DIGNAS, TANTO DE LAS PERSONAS PROCESADAS COMO SENTENCIADAS, INCIDE EN UNA MATERIA QUE COMPE-
TE EXCLUSIVAMENTE AL CONGRESO DE LA UNIÓN, CONFORME LO
DISPONE EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO C), DE LA CONSTITU-
CIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE
LOS ARTÍCULOS 1o., EN SU PORCIÓN NORMATIVA "E IMPLEMENTAR PRO-
GRAMAS, ACCIONES Y ACTIVIDADES NECESARIAS PARA CONTRIBUIR
CON LA REINSERCIÓN SOCIAL Y FAMILIAR DE LAS PERSONAS SEN-
TENCIADAS, ADEMÁS DE ESTABLECER PAUTAS DE OPERACIÓN PARA LA
GENERACIÓN DE CONDICIONES DIGNAS TANTO DE LAS PERSONAS PRO-
CESADAS COMO SENTENCIADAS", 3, FRACCIÓN XXXIX, DEL 21 AL 63, 65,
68, DEL 73 AL 75, 88, 89, Y DEL 92 AL 103 DE LA LEY DE CENTROS PENITEN-
CIARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ
DE UNA NORMA QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA DE
SU ENTRADA EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍ-
DICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRE-
TO SUJETO A SU CONOCIMIENTO DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS
GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN LA MATERIA
(INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1o., EN SU PORCIÓN NORMATIVA "E IM-
PLEMENTAR PROGRAMAS, ACCIONES Y ACTIVIDADES NECESARIAS PARA
CONTRIBUIR CON LA REINSERCIÓN SOCIAL Y FAMILIAR DE LAS PERSO-
NAS SENTENCIADAS, ADEMÁS DE ESTABLECER PAUTAS DE OPERACIÓN
PARA LA GENERACIÓN DE CONDICIONES DIGNAS TANTO DE LAS PERSO-
NAS PROCESADAS COMO SENTENCIADAS", 3, FRACCIÓN XXXIX, DEL 21
AL 63, 65, 68, DEL 73 AL 75, 88, 89, Y DEL 92 AL 103 DE LA LEY DE CENTROS
PENITENCIARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE
SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS
RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1o., EN SU PORCIÓN NOR-
MATIVA "E IMPLEMENTAR PROGRAMAS, ACCIONES Y ACTIVIDADES NE-
CESARIAS PARA CONTRIBUIR CON LA REINSERCIÓN SOCIAL Y FAMILIAR
DE LAS PERSONAS SENTENCIADAS, ADEMÁS DE ESTABLECER PAU-
TAS DE OPERACIÓN PARA LA GENERACIÓN DE CONDICIONES DIGNAS**



TANTO DE LAS PERSONAS PROCESADAS COMO SENTENCIADAS", 3, FRACCIÓN XXXIX, DEL 21 AL 63, 65, 68, DEL 73 AL 75, 88, 89, Y DEL 92 AL 103 DE LA LEY DE CENTROS PENITENCIARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 148/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 11 DE JULIO DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Se resuelve la acción de inconstitucionalidad 148/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra de los artículos 1, 3, fracción XXXIX, 65, 68, 73, 74, 75, 88 y 89; así como el título segundo, que comprende los capítulos I –artículos 21 a 26–, II –artículos 27 y 28–, III –artículos 29 a 34–, IV –artículo 35–, V –artículos 36 y 37–, VI –artículos 38 a 49–, VII –artículos 50 a 57–, VIII –artículos 58 a 61– y IX –artículos 62 a 63–; de los capítulos III "*De la ubicación*" –artículos 92 a 96– y IV "*De los traslados*" –artículos 97 a 103–, estos últimos del título quinto; todos **de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México**, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el dos de septiembre de dos mil veintiuno.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	27
II	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Las normas impugnadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son los artículos 1, 3, fracción XXXIX, 65, 68, 73, 74, 75, 88 y 89; así como el título segundo, que comprende los capítulos I –artículos 21 a 26–, II –artículos 27 y 28–, III –artículos 29 a 34–, IV –artículo 35–, V –artículos 36 y 37–, VI –artículos 38 a 49–, VII –artículos 50 a 57–, VIII –artículos 58 a 61– y IX –artículos 62 a 63–; y título quinto que comprende los capítulos III –artículos 92 a 96– y IV –artículos 97 a 103–, todos de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.	27-28



III	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	28
IV	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	29-30
V	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	<p>La causal de improcedencia relativa a la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es infundada.</p> <p>Se desestima la causa de improcedencia consistente en que el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México únicamente promulgó y publicó la norma impugnada.</p>	30-34
VI	ESTUDIO DE FONDO	Los artículos impugnados de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad, al demostrarse que el Congreso de la Ciudad de México invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad única para legislar en materia de ejecución de penas.	34-80
VII	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	1. La declaratoria de invalidez de los artículos 1, en la porción normativa correspondiente; así como 3, fracción XXXIX, 21 a 63; 65; 68; 73 a 75; 88; 89; 92 a 103; todos de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, surtirá sus efectos retroactivos a la fecha en la que entraron en vigor, esto es, el tres de septiembre de dos mil veintiuno y veintiocho de octubre de dos mil veintidós, respectivamente, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.	80-81
VIII	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, en su porción normativa "e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la</p>	81-82



reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas", 3, fracción XXXIX, del 21 al 63, 65, 68, 73, 74, 75, 88, 89 y del 92 al 103 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dos de septiembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus **efectos retroactivos** al tres de septiembre de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, correspondiendo a las personas operadoras jurídicas competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

SENTENCIA

1. Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 148/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de los artículos 1, 3, fracción XXXIX, 65, 68, 73, 74, 75, 88 y 89; así como el título segundo, que comprende los capítulos I –artículos 21 a 26–, II –artículos 27 y 28–, III –artículos 29 a 34–, IV –artículo 35–, V –artículos 36 y 37–, VI –artículos 38 a 49–, VII –artículos 50 a 57–, VIII –artículos 58 a 61– y IX –artículos 62 a 63–; de los capítulos III "*De la ubicación*" –artículos 92 a 96– y IV "*De los traslados*"



–artículos 97 a 103, estos últimos del título quinto; todos de la **Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México**, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el dos de septiembre de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

2. **Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Mediante escrito recibido el cuatro de octubre de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal y registrado el cinco siguiente en 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 presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 3, fracción XXXIX, 65, 68, 73, 74, 75, 88 y 89; así como el título segundo, que comprende los capítulos I –artículos 21 a 26–, II –artículos 27 y 28–, III –artículos 29 a 34–, IV –artículo 35–, V –artículos 36 y 37–, VI –artículos 38 a 49–, VII –artículos 50 a 57–, VIII –artículos 58 a 61– y IX –artículos 62 a 63–; de los capítulos III "*De la ubicación*" –artículos 92 a 96– y IV "*De los traslados*" –artículos 97 a 103–, estos últimos del título quinto; todos de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el dos de septiembre de dos mil veintiuno.

3. La promovente señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos de la Ciudad de México.

4. **Preceptos constitucionales y convencionales que la Comisión Nacional de Derechos Humanos estima violados.** La Comisión accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la Comisión promovente expuso lo siguiente:

- La Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México tiene el objeto de desarrollar el contenido de los artículos 1o. y 18 de la Constitución General



a través de disposiciones que regulen la operación y funcionamiento de los centros penitenciarios de la ciudad, además de implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas.

Así, varias de las disposiciones que contiene la ley, inciden en la materia de ejecución penal, tales como la ubicación y derechos de las personas privadas de su libertad, el régimen de visita y comunicación con la persona defensora, traslados, medidas para alcanzar la reinserción social de la persona sentenciada, entre otros.

Sin embargo, por mandato constitucional, es la Ley Nacional de Ejecución Penal, expedida por el Congreso de la Unión, el único ordenamiento encargado de regular todas las cuestiones relacionadas con las normas que deberán de observarse en el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; sobre los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y regular los medios para lograr la reinserción social.

Por tanto, la referida **ley vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad** toda vez que, por un lado, establece una doble regulación respecto a diversos supuestos ya previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal y, por otro, fue emitido por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

A juicio del accionante, el derecho de seguridad jurídica se ve vulnerado cuando una legislación determinada regula cuestiones que no le corresponden y establece una duplicidad de regulaciones sobre una misma materia que tiene vedada. Ello, debido a que la existencia de dos ordenamientos que regulan esencialmente el mismo supuesto o hipótesis, pero de forma distinta, provoca incertidumbre para los gobernados y para los operadores jurídicos que aplicarán la norma.

En el caso, las disposiciones que se impugnan establecen una doble regulación respecto de temas que ya se encuentran establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal, a saber:



- Ubicación de las personas privadas de su libertad.
- Régimen de visitas en general y comunicación con la persona defensora.
- Tratamiento de personas inimputables.
- Del programa de actividades.
- Respecto de las normas a seguir en materia de traslados.
- Bases de datos del registro de personas privadas de la libertad.
- De las bases que rigen el sistema penitenciario conforme al principio de reinserción social:
 - Derecho a la capacitación y al trabajo.
 - A la educación.
 - A las actividades deportivas, culturales, recreativas y religiosas.
 - A la salud.

Ello demuestra que la legislación combatida aborda supuestos relacionados con el internamiento de las personas privadas de la libertad y de su reinserción social en los centros penitenciarios de la Ciudad de México, no obstante, por mandato constitucional, esa materia solamente puede regularse por el Congreso de la Unión, es decir, la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Con el propósito de demostrar esa conclusión, la accionante expone los siguientes argumentos:

a. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, relacionado con el 16, ambos de la Norma Fundamental, consti-



tuyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Así, con base en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Constitución General.

Ahora bien, en el Estado Federal Mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

b. Análisis de las normas a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad

El dos de septiembre de dos mil veintiuno, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el decreto por el que se abrogó la Ley de Centros de



Reclusión para el Distrito Federal y se expidió la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

La principal justificación del Congreso Local fue materializar la transición de la administración de los centros penitenciarios, pasando de la Secretaría de Gobierno a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, por tanto, el legislador estimó necesario emitir una nueva legislación que se adecuara a dicha modificación.

La ley impugnada está diseñada para regular diversos supuestos que permitan la adecuada administración y operación de los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México; no obstante, del análisis general de la ley, la Comisión accionante señala que el Congreso Local reglamentó distintos supuestos que no corresponden a su esfera de atribuciones, toda vez que reguló cuestiones constitucionalmente reservadas al Congreso de la Unión **en materia de ejecución de penas**.

Por lo anterior, mediante la expedición de la ley que se impugna, se creó una doble regulación en temas ya previstos por la Ley Nacional de Ejecución Penal, aunado a que fueron legislados por una autoridad que no está habilitada para ello.

Ello, dado que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, establece expresamente que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la legislación única de ejecución de penas que regirá en la República, en el orden federal y en el fuero común; esto es, que las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquellas de los Estados y la Ciudad de México.

De conformidad con este precepto, todo lo relativo a la ejecución de las sanciones penales corresponde al Congreso de la Unión, quien para regularla debe expedir la legislación única, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para legislar al respecto.

En acatamiento a ese mandato constitucional, se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, la cual, como lo dispone en su artículo 2o.,



será de observancia general en la Federación y en las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales del fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

De esta forma, resulta indisponible e incluso innecesario que los órganos legislativos locales establezcan normas aplicables para aspectos relacionados con la ejecución de penas, es decir, en todo aquello que tenga que ver con el internamiento de personas en los centros penitenciarios, locales o federales, por prisión preventiva o en cumplimiento de una sentencia, pues la norma nacional emitida por el Congreso General es la que cuenta con sustento constitucional para dotar de contenido a la regulación en esa materia.

Así, para identificar qué contenidos comprende la materia precisada, la accionante hace referencia a que el artículo 1o. de la Ley Nacional de Ejecución Penal dispone como objeto de la ley:

a) Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial.

b) Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal.

c) Regular los medios para lograr la reinserción social.

Además, la Ley Nacional de Ejecución Penal desarrolla el parámetro obligatorio para todas las autoridades en cualquier orden de gobierno respecto del desarrollo del debido procedimiento penitenciario ante las autoridades de ejecución, la actuación de los sujetos que intervienen en él, de acuerdo con sus respectivos derechos y atribuciones, así como del internamiento de las personas privadas de su libertad.

Así, es evidente que la facultad de regular esos supuestos es exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que bajo ninguna consideración las entidades



federativas pueden legislar en la materia, incluso replicar lo previsto en la Ley Nacional.

Conforme a lo anterior, la accionante desarrolla cada uno de los temas en los que considera, el Congreso de la Ciudad de México estableció una doble regulación:

• **Objetivo y ámbito de aplicación.** La ley impugnada prevé que sus disposiciones aplicarán sobre: 1) operación y funcionamiento de los centros penitenciarios; 2) implementación de programas, acciones y actividades necesarias para la reinserción social de las personas sentenciadas; y, 3) establecer pautas para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas.

Del objetivo de la ley local se advierte que busca establecer que sus disposiciones se observen directamente por los gobernados y operadores jurídicos en relación con el internamiento de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de la Ciudad de México, por lo que, de conformidad con su contenido, prevé cuestiones referentes a derechos de las personas privadas de la libertad, régimen de visitas y comunicación con la persona defensora, bases de organización del sistema penitenciario, régimen de tratamiento de personas inimputables, del plan de actividades, de los traslados, de la ubicación de las personas privadas de la libertad, de las bases de datos del registro de personas privadas de la libertad y del cumplimiento de la sentencia en un centro cercano a su domicilio o de su familia.

Tales prescripciones inciden directamente en aspectos vinculados con el internamiento en los centros penitenciarios de personas que ya recibieron condena por la comisión de un delito, lo que incluye la regulación de todos aquellos actos para lograr la reinserción social del sentenciado, los cuales son contenidos ya regulados en la Ley Nacional, al tratarse de cuestiones esenciales de ejecución penal.

• **Definición del sistema penitenciario.** La definición de *sistema penitenciario* prevista en el artículo 3, fracción XXIV, de la Ley Nacional de Ejecución



Penal, coincide con la establecida en el numeral 3, fracción XXXIX, de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

El contenido de la definición del sistema penitenciario es formal y materialmente facultad del Congreso de la Unión, pues se relaciona con todo aquello que tenga que ver con la etapa de ejecución de sanciones penales: supervisión y ejecución de penas, medidas de seguridad derivadas de una sentencia, y la base de organización conforme al artículo 18 de la Constitución General.

De ahí que si bien el legislador local reprodujo casi en términos exactos lo previsto en la Ley Nacional, lo cierto es que además de ser innecesario, definió un término que se escapa de su esfera competencial por tratarse de la ejecución de sanciones penales.

• **De los derechos de las personas privadas de la libertad.** La Ley Nacional de Ejecución Penal establece un catálogo de derechos de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios del país, así como particularmente aquellos derechos exclusivos de las mujeres privadas de su libertad y de las personas sentenciadas que gocen de libertad condicionada (artículos 9, 10 y 12).

Mientras que la ley local impugnada establece también un capítulo dedicado a los derechos de las personas privadas de la libertad (artículos 21 a 26), donde además de establecer derechos distintos a los previstos en la Ley Nacional, el legislador reguló una materia en la que no tiene competencia, pues es el Congreso de la Unión el habilitado para prever todas las cuestiones referentes al internamiento de las personas que se encuentren en prisión preventiva o compurgando una sanción privativa de la libertad en los centros penitenciarios del país.

• **Régimen de visitas y comunicación con la persona defensora y con personas defensoras de los derechos humanos.** En cuanto a la comunicación entre las personas privadas de su libertad y la persona que represente su defensa, la Ley Nacional en su artículo 58 establece las bases de operación y funcionamiento de las entrevistas que se lleven a cabo. No obstante, el Congreso de la Ciudad de México estableció en los artículos 27 y 28 de la ley impugnada



su propio régimen de comunicación de las personas privadas de su libertad con su representante legal dentro de los centros penitenciarios.

Respecto del régimen de visitas en general, la Ley Nacional prevé en sus artículos 59, 60, 61, 62 y 63 las reglas que se deberán observar en todos los centros penitenciarios de la República respecto de las visitas a las personas privadas de la libertad. Mientras que la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México establece, en sus artículos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57 un régimen de visitas distinto al regulado por la Ley Nacional.

Por tanto, existen dos órdenes normativos distintos que podrán ser aplicables en los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, generando incertidumbre jurídica a las personas privadas de la libertad, las personas visitantes, las personas defensoras y a las autoridades de ejecución penal.

• **Bases de organización del sistema penitenciario (reinserción social).**

La Comisión accionante argumenta que conforme a lo dispuesto por el artículo 18, segundo párrafo, de la Constitución General, el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, salud y deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

Este cambio de paradigma se dio con la reforma constitucional de dos mil ocho, que colocó al principio de reinserción social como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de toda sanción penal, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad, por lo que la finalidad última de la pena es reinsertar o reincorporar al individuo a la misma, a través de diversas herramientas. Por tanto, es innegable que el principio de reinserción social es el eje rector del sistema penitenciario en todo el país.

Así, para el adecuado desarrollo de ese mandato y objetivo constitucional, el artículo 1 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establece como uno de sus fines el regular los medios para lograr la reinserción social de las personas sentenciadas, de manera que en su título tercero desarrolla las bases de organización



del sistema penitenciario aplicable en todo el país, el cual deberá tener por base el respeto y reconocimiento de los derechos de salud, actividades físicas, deporte, educación y capacitación para el trabajo.

De ahí que las bases establecidas por el Congreso de la Unión de la Ley Nacional son obligatorias en todos los centros penitenciarios de México pues son las medidas tendentes a procurar y propiciar la reinserción social del individuo, por lo que las autoridades en el ámbito de sus competencias deberán estarse a dichas disposiciones.

Sin embargo, contrario a ello, el legislador de la Ciudad de México desarrolló de forma distinta el contenido de la organización del sistema penitenciario, pues a pesar de que estableció las mismas bases –es decir, capacitación y trabajo, educación, actividades deportivas, culturales recreativas, religiosas y de salud– para lograr la reinserción social de las personas privadas de su libertad, lo cierto es que generó cambios sustanciales en cuanto a su contenido.

Es decir, por una parte legisló en una materia que no se encuentra constitucionalmente habilitado y, por otra parte, estableció un régimen diferente al establecido por la Ley Nacional de Ejecución Penal.

• **De los derechos de las mujeres privadas de su libertad.** La accionante manifiesta que los artículos 10 y 36 de la Ley Nacional establecen tanto los derechos de las mujeres privadas de su libertad como las disposiciones obligatorias que deberán en los centros penitenciarios de fuero federal o local.

No obstante, el legislador local estableció su propio régimen que regula este mismo aspecto, pero de una manera distinta, lo cual repercute directamente en la seguridad jurídica de las mujeres que se encuentren en esa situación, así como la de sus hijos que nacieron durante el internamiento.

• **Tratamiento de personas inimputables.** La Ley Nacional de Ejecución Penal establece parámetros para el tratamiento, establecimiento, organización, atención externa, normas reglamentarias y protocolos de las personas inimputables. Por su lado, la ley combatida establece un capítulo denominado



"Del tratamiento a personas inimputables y con trastornos psiquiátricos" cuyo contenido ya se encuentra regulado en la Ley Nacional.

De ahí que, a juicio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la doble regulación generada por el legislador local vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues, por una parte, genera incertidumbre jurídica sobre las normas que serán aplicadas y, por la otra, se trata de disposiciones expedidas por una autoridad incompetente para crearlas.

• **Del plan de actividades.** El plan de actividad es definido por la Ley Nacional de Ejecución Penal como la organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección de salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada centro.

Por su parte, la ley impugnada prevé que el plan de actividades es el conjunto de actividades laborales, educativas, de capacitación para el trabajo, deportivas, culturales y recreativas, cuyo objetivo es proporcionar a las personas privadas de su libertad opciones, conocimientos y herramientas para mejorar sus condiciones de vida y facilitar su reinserción a la sociedad una vez que obtengan su libertad.

Es así que el legislador local introdujo una disposición que define y determina los objetivos del plan de actividades, pese a que eso también ya se encuentra en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

• **De los traslados.** La Ley Nacional en su artículo 49 establece que las personas sujetas a prisión preventiva deberán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los centros penitenciarios más cercanos al lugar donde se está llevando a cabo su proceso.

Asimismo, las personas sentenciadas podrán cumplir con la resolución privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos a su domicilio, salvo que se trate de delincuencia organizada y respecto de otras personas privadas de la libertad que requieran medidas especiales de seguridad.



Es decir, la Ley Nacional se ocupa de establecer el parámetro obligatorio en materia de traslados que rigen el país y, en consecuencia, en todos los centros penitenciarios, por lo que es indisponible para los congresos locales modificar o reglamentar esa materia.

Por su parte, el legislador de la Ciudad de México creó un régimen independiente y aplicable únicamente para esa entidad, ya que en el artículo 89 de la ley local, determinó el derecho de las personas privadas de la libertad condenadas para cumplir su sentencia en el centro penitenciario cercano a su domicilio o al de su familia.

Asimismo, legisló sobre el cumplimiento de sanciones privativas de la libertad por personas sentenciadas en países extranjeros y que cumplan sus condenas en Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

Además, estableció todo un capítulo denominado "*De los traslados*" en el que precisó reglas distintas a las previstas por la Ley Nacional respecto de cómo operarán los traslados cuya sanción esté siendo cumplida en algún centro penitenciario, o bien, que la persona sea trasladada desde otro distinto.

• **De la ubicación de las personas privadas de su libertad.** La regulación respecto de la ubicación de las personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios se encuentra prevista en el artículo 5 de la Ley Nacional.

Además, en su artículo 192 establece que las personas sujetas a una medida de seguridad privativa de la libertad deberán cumplirla únicamente en los establecimientos destinados para ese propósito, distinto de los centros de extinción de penas y de prisión preventiva.

Así, es evidente que el legislador federal estableció la forma en que deberán ser ubicadas las personas privadas de la libertad en todos los centros penitenciarios del país, por lo que los Congresos Locales no pueden legislar al respecto, incluso están vedados para replicarlo.

Contrario a lo anterior, el Congreso de la Ciudad de México reguló la ubicación de las personas privadas de la libertad que se encuentran en internamiento en los centros penitenciarios.



• **Bases de datos del registro de personas privadas de la libertad.**

La Ley Nacional de Ejecución Penal en su artículo 27 establece la obligación a cargo de las autoridades penitenciarias de mantener una base de datos de las personas privadas de su libertad que ingresen a cualquier centro penitenciario en el país, esto de conformidad con lo establecido en el sistema único de información criminal, definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Según esta ley, la autoridad penitenciaria tiene la obligación de mantener un expediente médico y expediente único de ejecución penal para cada persona que ingrese al sistema penitenciario.

Ahora bien, en similares términos, el artículo 88 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México establece que todas las personas ingresadas a un centro penitenciario deberán ser registradas al sistema único de información criminal.

Por lo que, si bien el Congreso Local buscó trasladar los datos que se necesitan recabar de cada persona que ingrese a algún centro penitenciario de esa ciudad, lo cierto es que era innecesario replicar la información que ya se encontraba en un ordenamiento nacional y de aplicación directa para todas las autoridades penitenciarias.

Conforme a lo expuesto, la Comisión accionante considera que no existe autorización constitucional que habilite a las Legislaturas Locales para regular cuestiones que ya se encuentran establecidas en la legislación nacional de la materia, pues ello resulta innecesario e indispensable para el correcto desarrollo e implementación de la ejecución de sanciones penales.

Finalmente, señala que el detrimento al derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad se corroboró por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2015, en la cual se declaró la invalidez de normas locales que regulaban diversas cuestiones en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes.

Además, señala que en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de varios artículos de la Cons-



titución Política de la Ciudad de México, pues se trataba de prescripciones normativas que ya se encontraban reguladas en la legislación única penal que expidió el Congreso de la Unión. Por tal razón, sostuvo que el legislador local no tenía atribuciones para regular tales contenidos, ni siquiera en forma de reiteración.

6. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de ocho de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 148/2021 y lo turnó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.

7. Posteriormente, por acuerdo de once de octubre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de la Ciudad de México para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al Congreso Local para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y, al órgano ejecutivo, para que exhibiera copia certificada de la Gaceta Oficial en la que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

8. **Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México.** Mediante escrito depositado el once de noviembre de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diputado Héctor Díaz Polanco, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expuso lo siguiente:

- En primer término, consideró que se actualiza una causal de improcedencia (contenida en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), que lleva al sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con legitimación para interponer la presente acción de



inconstitucionalidad, en virtud de que únicamente puede impugnar normas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.

- Lo anterior porque la Comisión accionante se extralimitó en sus facultades toda vez que hace valer presuntas violaciones a la Constitución Federal relacionadas con temas de división de poderes y ámbitos de competencia entre la Ciudad de México y la Federación.

- Por otra parte, al contestar el concepto de invalidez, señaló que la promotora parte de un presupuesto incorrecto, ya que pretende sostener infundadamente que el Congreso de la Ciudad de México reguló temas que tienen que ver con la ejecución de penas ya contempladas en la Ley Nacional de Ejecución Penal, circunstancia que no es así, debido a que la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México desarrolla únicamente disposiciones mínimas que regulan la operación y funcionamiento de los centros penitenciarios de la Ciudad de México, es decir, no se abordan cuestiones que versan sobre la ejecución de penas.

- Máxime que la norma impugnada responde a la obligación que tienen todos los órganos del Estado de respetar el artículo 1o. de la Constitución Federal, recayendo la obligación para el Congreso de la Ciudad de México, de adoptar las medidas que sean necesarias a fin de lograr la tutela y efectividad de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, en los tratados internacionales y en la Constitución Local.

- Asimismo, la norma impugnada se dictó para materializar el contenido del artículo 18 de la Constitución General que establece que los centros penitenciarios y especializados se organizan sobre la base del respeto irrestricto a los derechos humanos, al trabajo, a la capacitación, a la educación, a la salud y al deporte como medios para lograr la reintegración y reinserción de las personas privadas de la libertad a la sociedad.

- De igual forma, en cumplimiento del artículo 11, letra L, de la Constitución Política de la Ciudad de México, el cual establece que las personas privadas de su libertad tendrán derecho a un trato humano, a vivir en condiciones de reclusión



adecuadas que favorezcan a su reinserción social y familiar, a la seguridad, al respeto de su integridad física y mental, a una vida libre de violencia, a no ser torturadas y a tener contacto con su familia.

- Así como del contenido del artículo 21 de la Constitución Federal en su párrafo noveno, al establecer que la seguridad es una función estatal en la cual debe contribuir la Ciudad de México.

- Por tanto, el Congreso de la Ciudad de México al aprobar la norma impugnada persiguió la finalidad de velar por el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes descritos, aunado a que las acciones para mantener la seguridad interior, la gobernabilidad y la disciplina en los centros de reinserción social son una atribución indelegable del Estado y un requisito indispensable para cumplir con los fines de las medidas privativas de la libertad; por ello, deben ser desarrollados por la administración penitenciaria manteniendo un ambiente de respeto y disciplina, ya que el Estado, al privar de la libertad a una persona, se coloca en especial posición de garante de su vida e integridad física.

- Señaló que los artículos impugnados por la Comisión accionante fortalecen el sistema de procuración de justicia y la reinserción social a través de cinco ejes fundamentales para su funcionamiento, los cuales son:

- La inteligencia penitenciaria;
- El desarrollo penitenciario;
- La coordinación interinstitucional;
- La homologación de normas y procedimientos; y,
- El combate a la corrupción.

- Destaca que la propuesta que crea la Ley para los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, dota al personal que labora en los mismos, de un servicio profesional de carrera, el cual fortalecerá las competencias que deben ostentar los integrantes del sistema penitenciario.



• Por otro lado, inserta el contenido del artículo 7 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,¹ el cual establece la coordinación interinstitucional precisando que los Poderes Judicial y Ejecutivo competentes se organizarán en el ámbito de sus respectivas competencias para el cumplimiento y aplicación de esa ley y demás normatividad aplicable, así como para la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva de las sanciones penales y de las medidas de seguridad impuestas.

• A su juicio, de tal precepto se desprende que la Ciudad de México está facultada para regular la materia de la impugnación, con la finalidad de otorgar el mayor beneficio a las personas que se encuentren ingresadas en los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, toda vez que resulta necesario el establecimiento de normatividad clara que sea tendente a establecer acciones afirmativas de protección y garantía de las personas privadas de su libertad, en atención a que el Estado es el mayor garante de ellas y debe velar por su bienestar y dignidad en todo momento.

¹ **Artículo 7.** Coordinación interinstitucional

"Los poderes judicial y ejecutivo competentes, se organizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento y aplicación de esta Ley y demás normatividad aplicable, así como para la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, de las sanciones penales y de las medidas de seguridad impuestas.

"Son autoridades corresponsables para el cumplimiento de esta Ley, las Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Cultura, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas y la Ciudad de México, así como las demás que por la naturaleza de sus atribuciones deban intervenir en el cumplimiento de la presente Ley.

"Encabezada por la Secretaría de Gobernación o su equivalente en las entidades federativas, se establecerán comisiones intersecretariales que incluirán a todas las autoridades corresponsables establecidas en esta Ley a nivel federal y en cada entidad federativa.

"Adicionalmente serán las encargadas de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción al interior de los Centros Penitenciarios y de servicios post-penales a nivel federal y estatal. Las autoridades corresponsables en las entidades federativas establecerán su propia comisión a fin de cumplir con los mismos fines a nivel local.

"La Autoridad Penitenciaria y las autoridades corresponsables podrán implementar mecanismos de participación y firmar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil a fin de diseñar, implementar o brindar servicios en internamiento o de naturaleza post-penal."



- Respecto al argumento de la accionante en el sentido que se vulnera la seguridad jurídica pues no existe certeza sobre a qué reglamentación "atenerse"; el Poder Legislativo Local manifiesta que no existe ese conflicto pues no hay una invasión de competencias, ya que la norma impugnada no regula aspectos relativos a la ejecución de sanciones y, en caso de llegar a existir dicho conflicto, se estaría a la norma que más favorezca a la persona, constriñéndose en el sentido más estricto al principio pro persona.

- Finalmente, argumenta que son las autoridades de la Ciudad de México quienes conocen la situación actual y real de los centros penitenciarios, por lo que el Congreso Local resulta ser la instancia adecuada para legislar en torno a la protección, respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de su libertad, buscando maximizar dichos derechos desde el ámbito del conocimiento de las condiciones reales y particulares de esos espacios.

9. Informe del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México. Por escrito recibido el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Félix Azuela Bernal, en su carácter de director general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, compareció en representación de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, para rendir el informe que le fue solicitado, en el cual expuso lo siguiente:

- En primer término, indicó que el acto atribuible a la jefa de Gobierno de la Ciudad de México se ejecutó en total apego a la legislación vigente, ya que la promulgación del decreto de mérito se efectuó para su debida publicación y observancia, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 122, apartado A, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Resaltó, como causa de improcedencia, la falta de legitimación de la Comisión accionante para presentar la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que no cuenta con las facultades necesarias para ello puesto que únicamente puede impugnar trasgresiones directas a los derechos humanos. Lo cual se corrobora en virtud de que las disposiciones normativas impugnadas no trastocan ningún derecho humano, ni invaden esferas competenciales del Legislativo Federal.



- Sostuvo que resulta infundado e improcedente impugnar una invasión de esferas competenciales entre órganos originarios del Estado y pretender darle un ligero matiz de presuntas violaciones a derechos humanos para legitimarse artificialmente.

- En ese sentido, señaló que el organismo constitucional autónomo se extralimitó en el ámbito de sus atribuciones al pretender impugnar una norma bajo la premisa de que su invalidez deviene toralmente de una supuesta invasión de esferas competenciales en perjuicio del Congreso de la Unión, lo que incuestionablemente, aun en el supuesto de que fuera cierto, no puede ser impugnado por la Comisión actora.

- Respecto al concepto de invalidez, manifestó que las disposiciones impugnadas tomaron como base para erigirse los numerales 1o., 11 y 18 de la Constitución Federal, los cuales precisamente advierten el irrestricto respeto de los derechos humanos al trabajo, capacitación, educación, salud y deporte de las personas privadas de su libertad, con el objeto de lograr la reintegración y reinserción de dichas personas.

- Además, indicó que la expedición de la norma impugnada pretende colaborar en el ámbito competencial local, de manera eficaz con la intención del Estado para que las personas privadas de su libertad tengan un trato humano y a vivir en condiciones de reclusión más adecuadas que favorezcan su reinserción social y familiar, así como a tener seguridad, respecto a su integridad física y mental, a tener una vida libre de violencia, a no ser torturados ni víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes y, a tener contacto con su familia.

- Por otro lado, adujo que del concepto de invalidez no se advierte un razonamiento que evidencie una violación directa o incluso indirecta a los derechos de seguridad jurídica y principio de legalidad, sino que de forma exclusiva se limita en exponer un comparativo entre la Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, pero no exterioriza de forma concreta las causas o motivos por los cuales considera que la norma se aparta de los derechos humanos señalados.

- De manera particular, refirió que no se soslayó la aplicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal y, por tanto, no se creó una doble regulación, sino



que la legislación impugnada se contrajo únicamente a la Ciudad de México, pues ésta tiene por objeto desarrollar el contenido de los artículos 1o. y 18, párrafo segundo, de la Constitución Federal, conforme a los tratados internacionales, así como las leyes aplicables, desarrollando las disposiciones mínimas que regule la operación y funcionamiento de los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas.

- De tal suerte que, la norma general controvertida se materializó con el fin de abonar a los derechos y procedimientos establecidos en la referida legislación nacional, sin que sobrepasara los cánones de la Ley Nacional de Ejecución Penal o se advirtiera que las disposiciones normativas impugnadas estarían en primer plano de aplicación.

- Finalmente, señaló que la promovente no precisó los motivos y artículos que impiden al legislador modificar una norma, pues es contundente que la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal sólo cambió su denominación, sin que se creara de nueva cuenta la norma; actividad que, en esencia, se encuentra dentro de las potestades del Congreso de la Ciudad de México, en específico en el numeral 29, apartado D, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, que establece, a grandes rasgos, que el Congreso Local está facultado para expedir y reformar las leyes aplicables en esa entidad federativa.

- Máxime que existen materias en el ámbito local, en las que se ejercen facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los Poderes Federales, por tanto, es claro que se requiere de la participación de las entidades federativas, ya que, de no ser así, se estaría ante un incumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas prerrogativas inherentes a las personas privadas de su libertad.

- En relación con los argumentos de la Comisión promovente, consistentes en que la Ley Nacional establece un catálogo de derechos de las personas privadas de su libertad así como de las mujeres privadas de su libertad, mientras que la ley impugnada también señala un capítulo dedicado a los derechos de dichas personas; manifestó que la accionante no señala motivo alguno del porqué se conculcan los derechos de seguridad jurídica y principio de legalidad, sino que únicamente hace un comparativo normativo entre ambas legislaciones.



• Sobre ese mismo tópico argumentó que la norma no pretende una doble regulación, sino abonar en los derechos, protocolos o normas respecto a las personas privadas de su libertad.

10. Pedimento del fiscal general de la República y manifestación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento.

11. Alegatos. Por escritos recibidos el uno, tres y seis de diciembre de dos mil veintiuno, la directora general de Asuntos Jurídicos del Congreso de la Ciudad de México, el director general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México y el delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, formularon sus alegatos en el presente asunto.

12. Cierre de la instrucción. Mediante proveído de siete de diciembre de dos mil veintiuno, se decretó el cierre de instrucción en este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una norma de carácter estatal.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. Las normas impugnadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son los artículos 1, 3, fracción XXXIX, 65, 68, 73, 74, 75, 88 y 89; así como el título segundo, que comprende los capítulos I –artículos 21 a 26–, II –artículos 27 y 28–, III –artículos 29 a 34–, IV –artículo 35–, V –artículos 36 y 37–, VI –artículos 38 a 49–, VII –artículos 50 a 57–, VIII –artículos 58 a 61– y IX –artículos



62 a 63–; y, título quinto que comprende los capítulos III *"De la ubicación"* –artículos 92 a 96– y IV *"De los traslados"* –artículos 97 a 103–, todos **de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México**, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el dos de septiembre de dos mil veintiuno.

15. Por cuestión de metodología, y a fin de evitar repeticiones excesivas, el contenido de estos preceptos se transcribirá en el apartado relativo al estudio de fondo de la sentencia.

III. OPORTUNIDAD

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

17. En el caso, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**, pues el decreto por el que, entre otras cosas, se abrogó la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se expidió la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México fue publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el **jueves dos de septiembre de dos mil veintiuno**.

18. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del viernes tres de septiembre de dos mil veintiuno al sábado dos de octubre del mismo año**.

19. Vale la pena recordar que de conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia **"Si el ultimo del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente"**.

20. En consecuencia, si la demanda promovida se recibió el **lunes cuatro de octubre de dos mil veintiuno** en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el primer día hábil siguiente, debe concluirse que el presente medio de control constitucional es oportuno.



IV. LEGITIMACIÓN

21. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

22. En relación con los requisitos necesarios para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acredite su legitimación en la acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno ha sostenido que basta con que en la demanda aduzca la violación a los derechos humanos, sin la necesidad de un análisis preliminar de la norma impugnada ni el pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, porque se trata de cuestiones que atañen al fondo del asunto.²

23. En el caso particular, esta acción de inconstitucionalidad se promovió contra diversos artículos de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, por considerarlos violatorios del **derecho seguridad jurídica y el principio de legalidad**, por tanto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para presentar la acción de inconstitucionalidad.

24. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del reglamento interno de la propia Comisión disponen lo siguiente:

"Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

" ...

² Como se advierte en las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y sus acumuladas 147/2007 y 22/2009, resueltas en sesiones de veintiocho de agosto de dos mil ocho y cuatro de marzo de dos mil diez, respectivamente.



"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."

Del reglamento interno:

"Artículo 18. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

25. Como se advierte, estos preceptos otorgan a la persona en que recaiga la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.

26. En ese sentido, obra en autos copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

27. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

28. En los informes rendidos por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos de las Ciudad de México, señalaron que **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para interponer la demanda relativa**, al extralimitarse en sus facultades, toda vez que hace valer presuntas violaciones a la Constitución Federal que tienen que ver con temas de división de poderes



y ámbitos de competencia entre la Ciudad de México y la Federación, lo cual traspasa en exceso la materia de los derechos humanos a que alude la fracción II, inciso g) del artículo 105 constitucional; de manera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 20, en relación con el 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, por lo que debe sobreseerse.

29. Lo anterior es **infundado**, pues como quedó acreditado en el considerando relativo a la legitimación, resulta claro que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega la vulneración del principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 73, fracción XXI, inciso c), de la Ley Fundamental.

30. Cabe señalar que este Tribunal Constitucional ha establecido que el referido artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la denuncia en contra de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, **sin que establezca otra condición**, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar diversos artículos de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, mientras se aleguen violaciones a derechos humanos, como en el caso, a los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

31. Esto último se fortalece con la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)."³

32. Por otra parte, el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas se limitó

³ Jurisprudencia P./J. 31/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2011, Novena Época, Tomo XXXIV, página 870, registro digital: 161410.



únicamente a su promulgación, lo que realizó en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

33. Tal argumento debe desestimarse toda vez que este Tribunal Pleno ha sostenido que, si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

34. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley,⁴ 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.

35. Es decir, 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.

36. Dichas consideraciones se encuentran plasmadas en la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."⁵

⁴ "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:
"I. Los nombres y firmas de los promoventes;
"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; ..."

⁵ Jurisprudencia P./J. 38/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2010, Novena Época, Tomo XXXI, página 1419, registro digital: 164865.



37. Por otra parte, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno el argumento que emitió en su informe el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, al señalar que la Comisión promovente no precisó los motivos y artículos que impiden al legislador local modificar una norma, pues es contundente que la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal sólo cambió su denominación por la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, sin que se creara de nueva cuenta la norma; actividad que, en esencia, se encuentra dentro de las potestades del Congreso de la Ciudad de México, en específico en el numeral 29, apartado D, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México.⁶

38. Si bien explícitamente no hace valer alguna causal de improcedencia consistente en la emisión de un nuevo acto legislativo, formal y material por la cual pretenda el sobreseimiento por cesación de efectos, a juicio de este Alto Tribunal, es dable mencionar que precisamente el dos de septiembre de dos mil veintiuno, fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el decreto por el que se **abrogó** la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se **expidió** la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, lo cual constituye la materia de análisis del presente medio de control constitucional.

39. Máxime que, como lo reconoció el propio Poder Legislativo de la Ciudad de México en su informe, la norma impugnada se dictó para materializar el contenido del artículo 18 de la Constitución General.

40. Finalmente, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

⁶ "Artículo 29

"Del Congreso de la Ciudad.

"...

"D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México

"El Congreso de la Ciudad de México tendrá las siguientes competencias legislativas:

"a) Expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México en las materias conferidas al ámbito local, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de la Ciudad. ..."



VI. ESTUDIO DE FONDO

41. Como se precisó anteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, fracción XXXIX, 65, 68, 73, 74, 75, 88 y 89; así como el título segundo, que comprende los capítulos I –artículos 21 a 26–, II –artículos 27 y 28–, III –artículos 29 a 34–, IV –artículo 35–, V –artículos 36 y 37–, VI –artículos 38 a 49–, VII –artículos 50 a 57–, VIII –artículos 58 a 61– y IX –artículos 62 a 63–; de los capítulos III "*De la ubicación*" –artículos 92 a 96– y IV "*De los traslados*" –artículos 97 a 103–; todos de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

42. Lo anterior al considerar que vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues el Congreso de la Ciudad de México no cuenta con facultades para establecer o modificar disposiciones en materia de ejecución de penas y, con ello, invadió la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en esa materia, prevista en el numeral 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

43. En principio, para el análisis del concepto de invalidez hecho valer, es necesario establecer si existe competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de ejecución de penas, para ello, se expondrá la interpretación que este Tribunal Pleno ha realizado al inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, así como los distintos precedentes aplicables; y, posteriormente, se analizará si lo regulado en los artículos impugnados se encuentra vedado a las entidades federativas.

44. El citado artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad única para legislar en materia de ejecución de penas, dicho precepto dispone:

"Art. 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;

"..."

45. Como se puede advertir, la norma constitucional transcrita prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la **legislación única** en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de **ejecución de penas** que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

46. Esto fue establecido por el Constituyente Permanente en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el **ocho de octubre de dos mil trece**, que tuvo por objeto la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales, a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, lo que se insertó en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los Estados en los que se habían emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema se advirtió que resultaba necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra impactaban en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí habían quedado



a discreción de cada autoridad local.⁷ Ello, como se advierte del proceso legislativo, en específico, en el dictamen de la cámara de origen:

Dictamen de la Cámara de Senadores. Origen.

"... A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, **a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.**

"...

"Así, tal como se menciona en la iniciativa en análisis, estas Comisiones Dictaminadoras consideran que con la unificación del código adjetivo penal, se establecerán criterios homogéneos en materia procedimental, en los mecanismos alternativos de solución de controversias, **así como en la ejecución de penas, con lo que se obtendrán entre otros, los siguientes beneficios:**

⁷ Así fue señalado por este Tribunal Pleno en múltiples precedentes, entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 12/2014 y 34/2016.



- "a) Una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos;
- "b) Condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal coherente, articulada e integral;
- "c) Una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia;
- "d) Mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el país;
- "e) Una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas; y,
- "f) Criterios judiciales más homogéneos."

47. Ahora bien, en términos de su régimen transitorio,⁸ la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalándose como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos y ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión el **dieciocho de junio de dos mil dieciséis**.

⁸ **Transitorios:**

"PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

"SEGUNDO. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

"TERCERO. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."



48. A partir de lo anterior, en diversos precedentes⁹ este Alto Tribunal ha determinado que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer una legislación única en materia de ejecución de penas –y demás supuestos señalados–, **se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban para legislar en relación con esa materia.**

⁹ **Acción de inconstitucionalidad 12/2014.** Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince. El tema relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia, se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

Acción de inconstitucionalidad 107/2014. Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil quince. El considerando respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales.

Acción de inconstitucionalidad 15/2015. Resuelta en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis. El tema respectivo se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la eliminación del párrafo segundo de la foja cuarenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

Acción de inconstitucionalidad 106/2014. Resuelta en sesión de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis. El considerando respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales.

Acción de inconstitucionalidad 29/2015. Resuelta en sesión de once de abril de dos mil dieciséis. El considerando respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, con salvedades, y Aguilar Morales, con salvedades.

Acción de inconstitucionalidad 90/2015. Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil dieciséis. El considerando relativo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Cossío Díaz.

Acción de inconstitucionalidad 48/2016. Resuelta en sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve. El apartado respectivo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

Acción de inconstitucionalidad 34/2016. Resuelta el veinte de febrero de dos mil veinte. Relacionada con el tema de conmutación de penas de la Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México. El apartado respectivo se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



49. Conforme a lo señalado, en ejercicio de la potestad constitucional que tiene conferida, el Congreso de la Unión, el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, expidió la **Ley Nacional de Ejecución Penal**.

50. Conforme a la exposición de motivos¹⁰ de esta norma, la promulgación de una ley única en materia de ejecución penal constituyó una oportunidad para generar parámetros en cuanto a la gobernabilidad de los centros de privación de la libertad en un Estado de derecho, garantizando que el régimen de internamiento se lleve a cabo en condiciones de vida digna y segura para las personas.

Exposición de motivos

Disposiciones generales

"La promulgación de una ley única en materia de ejecución penal constituye una oportunidad para establecer los parámetros para la gobernabilidad de los centros de privación de la libertad en un Estado de Derecho, garantizando que el régimen de internamiento sea llevado a cabo cumpliendo con condiciones de vida digna y segura para las personas. El internamiento, actualmente deja en una situación de vulnerabilidad a las personas privadas de la libertad, frente a abusos de poder. Las condiciones de gobernabilidad pueden favorecerse mediante los órganos, procedimientos y contenidos normativos que garanticen que los agentes del Estado acaten la ley cuando la aplican a quienes incurrieron en delito o se les acusa de ello.

"...

"Adicionalmente, la sobrepoblación es hoy uno de los mayores retos que enfrenta nuestro sistema penitenciario, pues representa además el punto de partida de otros fenómenos como el hacinamiento, la falta de higiene, condiciones insalubres, así como los que tienen que ver con autogobiernos y falta de gober-

¹⁰ Exposición de motivos presentada por las senadoras y senadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional. 7 de noviembre de 2013



nabilidad al interior de los centros; todo ello en perjuicio de los objetivos de la reinserción social, de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y de los propios principios en los que se funda el sistema penitenciario, establecidos en el artículo 18 constitucional.

"...

"Es por ello que la presente iniciativa se funda en la premisa de una necesaria reestructuración, al proponer la expedición de una ley que sienta las bases para la efectiva aplicación del nuevo paradigma constitucional de protección a los derechos humanos en el sistema penitenciario nacional, así como una nueva perspectiva mucho más humanista en la ejecución de resoluciones judiciales privativas de la libertad, reconociéndola a la vez como un aspecto trascendental del proceso penal.

"Para que los centros de privación de la libertad sean eficientes, adecuados y respetuosos de los derechos humanos de las personas que se encuentran internadas se necesita de un proceso complejo de cambios que modernice el texto legal normativo y que, además, logre que las y los operadores administrativos y judiciales modifiquen la manera en que entienden su papel y el modo en que lo desarrollan cotidianamente.

"Para lograr una ley exitosa es necesario articular una concepción holística del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad que oriente el rumbo de las transformaciones; las reformas constitucionales de los años 2008 y 2011 dan sustento a este nuevo proyecto que parte de la siguiente premisa: 'las personas privadas de la libertad tienen derechos y el Estado es su garante directo'.

"Así, esta Iniciativa obedece al mandato contenido en el Decreto del 18 de junio de 2008, que reforma la Constitución en materia de justicia penal y seguridad pública. En ella se reglamentan los derechos establecidos en los preceptos constitucionales 18 y 21, en la parte relativa a la judicialización de la ejecución penal y al régimen de reinserción social.

"...



"De la misma forma, esta iniciativa se formula en cumplimiento de la reforma de 2013 a la fracción XXI del artículo 73 constitucional que faculta al Congreso de la Unión para promulgar una legislación única aplicable a la Federación, los Estados y el Distrito Federal en materia de **'ejecución de sanciones penales'**. **Ello no sólo comprende la ejecución de las penas impuestas por el sistema de justicia penal, sino también la prisión preventiva y la detención con fines de extradición.**

"Por lo que hace a la prisión preventiva como medida cautelar, las y los promoventes, consideramos que sería un contrasentido que la legislación única en la materia de ejecución de resoluciones judiciales penales que privan del derecho de la libertad, dejara fuera de su protección a una parte muy amplia de la población penitenciaria (el 42.17 %). Ello, contradiría el mandato constitucional, mediante adición realizada en junio de 2011, al artículo 18 constitucional, para que el sistema penitenciario –que comprende tanto a personas procesadas como a sentenciadas– se organice con respeto a los derechos humanos.

"Cabe advertir que las y los jueces de control tienen la función de garantizar los derechos de las personas procesadas en relación con el proceso penal que se instaura en su contra pero, como se regula en esta Iniciativa, la tutela de sus derechos en relación con las autoridades administrativas responsables de los centros de prisión preventiva corresponde a las y los jueces de ejecución.

"Sería poco eficiente que las y los jueces de control dentro del nuevo sistema de justicia penal acusatorio atendieran, además de las cuestiones procesales que les atañen, aquellas relativas la vida digna y segura en reclusión respecto de las personas procesadas, mientras que autoridades judiciales distintas, las y los jueces de ejecución, tutularan similares derechos de las personas internas sentenciadas dentro de los centros de internamiento, pese a que ambos enfrentan problemas comunes. Mucho menos haría sentido que la ejecución de la pena de prisión dependiera de la nueva ley única en la materia y que la ejecución de las resoluciones judiciales que imponen la prisión preventiva dependa de otras leyes, como serían la actual ley federal y leyes locales en la materia.

" ...



"Lo que la presente Iniciativa busca es cambiar, con apego a los derechos humanos, la relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado. Dicha interacción actualmente impide a las personas privadas de la libertad, satisfacer una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna, incluyendo las garantías judiciales ordinarias para hacer valer sus derechos.

"Mediante esta iniciativa de Ley se busca que el Estado asuma una serie de responsabilidades particulares a fin de que las personas privadas de la libertad tengan las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que no se suspenden ni se restringen por estar cumpliendo una resolución judicial penal privativa de la libertad. El mensaje para las autoridades administrativas y judiciales es bastante claro: la privación de libertad no despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, siendo obligación del Estado velar por su respeto y garantía, mientras se encuentren bajo su custodia directa.

"...

"El nuevo modelo constitucional de reinserción social implica así la reingeniería de las instituciones penitenciarias para pasar del tratamiento correctivo al trato digno, desplazando el foco de atención de la forma de ser de la persona, hacia la organización institucional y la conducta de las personas privadas de la libertad. La exacta aplicación de la pena –como derecho paralelo al de la exacta aplicación de la ley penal– se traduce en el debido proceso penitenciario, entendido como el camino a seguir para lograr un equilibrio entre las personas privadas de la libertad que, al cumplir una pena o medida, hacen valer sus derechos y las autoridades que, al aplicarla, les exigen el cumplimiento de sus obligaciones.

"...

"El objeto imprescindible de una ley como la aquí propuesta, en tanto reglamentaria de derechos constitucionales, es garantizar que la privación de la libertad por motivos penales sea digna y segura en lo material, así



como otorgar seguridad jurídica de las personas que cumplen una pena, para responder a la necesidad recogida por la Colegisladora, en el dictamen de la reforma constitucional correspondiente, de 'salvaguardar los derechos de personas internas y corregir los abusos, desviaciones e incumplimiento de los preceptos que en el régimen penitenciario puedan producirse' ..."

51. Como se puede advertir de la exposición de motivos transcrita, la Ley Nacional de Ejecución Penal busca que el Estado asuma una serie de responsabilidades particulares con la finalidad de que las personas privadas de la libertad tengan las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y segura, otorgándoles seguridad jurídica, así como el goce efectivo de aquellos derechos que no se suspenden ni se restringen por estar cumpliendo una resolución judicial penal privativa de la libertad.

52. Así también, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Nacional, observamos que su objeto es establecer las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y regular los medios para lograr la reinserción social.

53. En ese sentido, es dable afirmar que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados no pueden ser parte de las normas estatales, **ni siquiera en forma de reiteración**, en tanto que, conforme al artículo 2 la Ley Nacional de Ejecución Penal es de observancia general en la Federación y las entidades federativas, **respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad** por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local.

54. Ello se refuerza con el contenido del artículo transitorio tercero de la referida Ley Nacional,¹¹ al señalar la abrogación de las leyes que regulen la eje-

¹¹ **Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, quedarán abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.



cución de sanciones penales en las entidades federativas, a partir de la entrada en vigor de dicha ley, es decir, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis.

• **Análisis de la norma combatida – Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México**

55. Por su parte, el dos de septiembre de dos mil veintiuno, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el decreto por el que se abrogó la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se expidió la **Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México**.

56. El objeto de esta ley local, conforme a su artículo 1, consiste en desarrollar disposiciones mínimas que regulen la operación y funcionamiento de los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas.

57. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló en su escrito inicial que diversas disposiciones de esta ley vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en virtud de que regulan aspectos propios de la materia sobre la cual existe competencia exclusiva del Congreso de la Unión, es decir, esas disposiciones fueron emitidas por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

58. De ahí que, para entrar al estudio particular de los artículos de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México combatidos por la accionante, resulta pertinente conocer su contenido y contrastarlos, a su vez, con los preceptos correspondientes de la Ley Nacional de Ejecución Penal donde se regulan los mismos aspectos.

"Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la presente Ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. Constitucional.

"A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma."



Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México

"Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en la Ciudad de México, tiene por objeto desarrollar el contenido de los artículos 1o. y 18 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforme a los tratados, instrumentos internacionales, así como leyes aplicables, desarrollando las disposiciones mínimas que regulen la operación y funcionamiento de los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas.

"La aplicación de la presente Ley corresponde a la Administración Pública de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, la Secretaría de Salud y el Poder Judicial de la Ciudad de México.

"Esta Ley se aplicará en los Centros Penitenciarios dependientes de la Administración Pública de la Ciudad de México, destinados a la ejecución de sanciones privativas y medidas restrictivas de la libertad, a la prisión preventiva y al arresto de personas mayores de dieciocho años.

"En todo momento se promoverá el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, del personal penitenciario de la Subsecretaría y de los Centros Penitenciarios."

Ley Nacional de Ejecución Penal

"Artículo 1. Objeto de la Ley

"La presente Ley tiene por objeto:

"I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

"II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y

"III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

"Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley."



"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"**XXXIX. Sistema Penitenciario:** Conjunto de normas jurídicas e instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia. Está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte, como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad, así como procurar los medios para que no vuelva a delinquir; y, ..."

"**Artículo 65.** El Plan de Actividades es el conjunto de actividades laborales, educativas, de capacitación para el trabajo, deportivas, culturales y recreativas, cuyo objetivo es proporcionar a las personas privadas de la libertad opciones, conocimientos y herramientas para mejorar sus condiciones de vida y facilitar su reinserción a la sociedad una vez que obtengan su libertad.

"Además de coadyuvar a facilitar la reinserción social y familiar de las personas privadas de la libertad, el Plan de Actividades tendrá como objetivo conservar y fortalecer la dignidad humana, propiciar la superación personal y la autosuficiencia económica."

"**Artículo 3. Glosario**

"Para los efectos de esta Ley, según corresponda, debe entenderse por:

"...

"**XXIV. Sistema Penitenciario:** Al conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia, el cual está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir; ..."

"**Artículo 3. Glosario**

"Para los efectos de esta Ley, según corresponda, debe entenderse por:

"...

"**XX. Plan de actividades:** A la organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro; ..."



Bases de datos

"**Artículo 88.** Las personas que sean ingresadas en un Centro Penitenciario deberán ser registradas en el Sistema Único de Información Criminal definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"En la base de datos del registro de las personas privadas de la libertad deberá constar, al menos, la siguiente información:

"A. Datos de la persona:

"I. Clave de identificación biométrica, tres identificadores;

"II. Nombre (s);

"III. Fotografía;

"IV. Demarcación territorial donde se encuentra el Centro Penitenciario;

"V. Características sociodemográficas, tales como: sexo, fecha de nacimiento, estatura, peso, nacionalidad, estado de origen, municipio de origen, estado de residencia habitual, municipio de residencia habitual, condición de identificación indígena o afrodescendiente, condición de habla indígena, estado civil, escolaridad, condición de alfabetización y ocupación; y

"VI. En su caso, los datos de niñas y niños que vivan con su madre en el Centro Penitenciario.

"Para la sistematización de esta base de datos, se deberá elaborar una versión pública para atender el Sistema de Información Estadística Penitenciaria.

Capítulo I

De la información en el sistema penitenciario

"Artículo 27. Bases de datos de personas privadas de la libertad

"La Autoridad Penitenciaria estará obligada a mantener una base de datos de personas privadas de la libertad con la información de cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de conformidad con lo establecido en el Sistema Único de Información Criminal, definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Autoridad Penitenciaria deberá mantener también un expediente médico y un expediente único de ejecución penal para cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de acuerdo con lo siguiente:

"I. La base de datos con registros de personas privadas de la libertad contendrá, al menos, la siguiente información y se repetirá para cada ingreso a un Centro Penitenciario:

"A. Clave de identificación biométrica;

"B. Tres identificadores biométricos;

"C. Nombre (s);

"D. Fotografía;

"E. Estado y municipio donde se encuentra el Centro Penitenciario;

"F. Características sociodemográficas tales como: sexo, fecha de nacimiento, estatura, peso, nacionalidad, estado de origen, municipio de origen, estado de residencia habitual, municipio de residencia



<p><u>"B. Expediente médico que contenga al menos la siguiente información:</u></p> <p>"I. Ficha de identificación;</p> <p>"II. Historia clínica completa;</p> <p>"III. Notas médicas subsecuentes;</p> <p>"IV. Estudios de laboratorio, gabinete y complementarios; y</p> <p>"V. Tratándose de personas procesadas penalmente, los documentos de consentimiento informado de la toma de muestra para perfil genético de los delitos establecidos en la Ley por la que se crea el Banco de ADN para uso Forense de la Ciudad de México.</p>	<p>habitual, condición de identificación indígena, condición de habla indígena, estado civil, escolaridad, condición de alfabetización, y ocupación;</p> <p>"G. Los datos de niñas y niños que vivan con su madre en el Centro Penitenciario;</p> <p>"H. Las variables del expediente de ejecución que se definen en la fracción III. Esta base de datos deberá servir a la Autoridad Penitenciaria para garantizar que la duración y condiciones de la privación de la libertad sean conforme a la ley. Existirá una versión pública de la base de datos para atender el Sistema de Información Estadística Penitenciaria;</p>
<p><u>"C. En su caso, el expediente de ejecución contendrá por lo menos:</u></p> <p>"I. Nombre;</p> <p>"II. Tres identificadores biométricos, en los términos del Apartado A, fracción I del presente artículo;</p> <p>"III. Fotografía;</p> <p>"IV. Fecha de inicio del proceso penal;</p> <p>"V. Delito;</p> <p>"VI. Fuero del delito;</p> <p>"VII. Resolución privativa de la libertad y resoluciones administrativas y judiciales que afecten la situación jurídica de la persona privada de la libertad;</p> <p>"VIII. Fecha de ingreso al Centro Penitenciario;</p>	<p>El expediente médico contará con el historial clínico de cada persona privada de la libertad, mismo que se integrará por lo menos con:</p> <p>"A. Ficha de identificación;</p> <p>"B. Historia clínica completa;</p> <p>"C. Notas médicas subsecuentes;</p> <p>"D. Estudios de laboratorio, gabinete y complementarios, y</p> <p>"E. Documentos de consentimiento informado;</p> <p>"III. El expediente de ejecución contendrá, al menos:</p> <p>"A. Nombre;</p> <p>"B. Tres identificadores biométricos;</p> <p>"C. Fotografía;</p> <p>"D. Fecha de inicio del proceso penal;</p>



"IX. Demarcación territorial donde se encuentra el Centro Penitenciario;	"E. Delito;
"X. Nombre del Centro Penitenciario;	"F. Fuero del delito;
"XI. Demarcación territorial donde se lleva a cabo el proceso;	"G. Resolución privativa de la libertad y resoluciones administrativas y judiciales que afecten la situación jurídica de la persona privada de la libertad;
"XII. Fecha de la sentencia;	"H. Fecha de ingreso al Centro Penitenciario;
"XIII. Pena impuesta, cuando sea el caso;	"I. Estado y municipio donde se encuentra el Centro Penitenciario;
"XIV. Traslados especificando fecha, así como lugar de origen y destino;	"J. Nombre del Centro Penitenciario;
"XV. Inventario de los objetos personales depositados en la autoridad penitenciaria;	"K. Estado y municipio donde se lleva a cabo el proceso;
"XVI. Ubicación al interior del Centro Penitenciario;	"L. Fecha de la sentencia;
"XVII. Lista de las personas autorizadas para visitar a la persona privada de la libertad;	"M. Pena impuesta, cuando sea el caso;
"XVIII. Sanciones y beneficios obtenidos;	"N. Traslados especificando fecha, así como lugar de origen y destino;
"XIX. Información sobre cónyuge o pareja, familiares directos, así como dependientes económicos, incluyendo su lugar de residencia, origen y/o arraigo; y	"O. Inventario de los objetos personales depositados en la Autoridad Penitenciaria;
"XX. Plan de Actividades."	"P. Ubicación al interior del Centro Penitenciario;
	"Q. Lista de las personas autorizadas para visitar a la persona privada de la libertad;
	"R. Sanciones y beneficios obtenidos;
	"S. Información sobre cónyuge, o pareja, familiares directos, así como dependientes económicos, incluyendo su lugar de residencia, origen y/o arraigo, y
	"T. Plan de actividades;



"IV. La constancia relativa a los antecedentes penales sólo se podrá extender en los siguientes supuestos:

"A. Cuando la soliciten las autoridades administrativas y judiciales competentes, para fines de investigación criminal, procesales o por requerimiento de autoridad judicial;

"B. Cuando sea solicitada por ser necesaria para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos;

"C. En los casos específicos en los que la normatividad lo establezca como requisito para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien para el ingreso a instituciones de seguridad pública o privada, así como cuando por la naturaleza del empleo o por razones de interés público se considere exigible;

"D. Cuando sea solicitada por una embajada o consulado extranjero en México, o bien, a través de una embajada o consulado de México en el extranjero;

"V. Para efectos de la emisión de la constancia de antecedentes penales, la información contenida en la fracción I del presente artículo, así como la registrada en el Sistema Nacional de Información Penitenciaria del Sistema Único de Información Criminal a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se cancelará cuando:

A. Se resuelva la libertad del detenido;

"B. En la investigación no se hayan reunido los elementos necesarios para ejercer la acción penal;

"C. Se haya determinado la inocencia de la persona imputada;



"D. El proceso penal haya concluido con una sentencia absolutoria que cause estado;

"E. En el caso de que el sobreseimiento recayera sobre la totalidad de los delitos a que se refiere la causa que se le sigue a la persona imputada;

"F. La persona sentenciada sea declarada inocente por resolución dictada en recurso de revisión correspondiente;

"G. La persona sentenciada cumpla con la pena que le fue impuesta en sentencia ejecutoriada, salvo en los casos de delitos graves previstos en la ley;

"H. Cuando la pena se haya declarado extinguida;

"I. La persona sentenciada lo haya sido bajo vigilancia de una ley derogada o por otra que suprima al hecho el carácter de delito;

"J. A la persona sentenciada se conceda la amnistía, el indulto o la conmutación, o

"K. Se emita cualquier otra resolución que implique la ausencia de responsabilidad penal."

TÍTULO SEGUNDO

De la Reinserción Social

CAPÍTULO I

De los derechos de las personas privadas de la libertad

"**Artículo 21.** Las autoridades del Sistema Penitenciario respetarán los derechos humanos y libertades fundamentales de las

"**Artículo 9. Derechos de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario.**

"Las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, durante la ejecución de la prisión preventiva o las sanciones penales impuestas, gozarán de todos los derechos previstos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, siempre y cuando estos no hubieren sido restringidos



personas privadas de la libertad, garantizando su libre y pleno ejercicio, salvo aquellos que les son suspendidos por resolución judicial y los límites estrictamente necesarios para la seguridad y disciplina interna en los Centros Penitenciarios, así como los demás establecidos en las leyes y en los tratados internacionales."

"Artículo 22. Toda persona privada de la libertad en los Centros Penitenciarios, así como en la Casa de Medio Camino, gozará del mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, podrá solicitar y disponer de una persona traductora o intérprete en caso de que lo requiera.

"Queda prohibida toda discriminación por origen étnico o nacional, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, situación jurídica, religión, opiniones o cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana.

"Podrá solicitar y obtener facilidades para comunicarse con los organismos públicos de protección de derechos humanos y demás entidades públicas de naturaleza similar. En ningún caso se inhibirá, restringirá o será motivo de interferencias esta comunicación."

"Artículo 23. Al ingreso de toda persona privada de la libertad se le debe entregar un ejemplar de esta Ley y su Reglamento. La autoridad lo complementará con un programa obligatorio de información a través de cursos o pláticas, a efecto de garantizar su conocimiento y la comprensión del régimen general de vida en la institución, así como sus derechos y obligaciones.

por la resolución o la sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de éstas.

"Para los efectos del párrafo anterior, se garantizarán, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes derechos:

"I. Recibir un trato digno del personal penitenciario sin diferencias fundadas en prejuicios por razón de género, origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o identidad de género, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana;

"II. Recibir asistencia médica preventiva y de tratamiento para el cuidado de la salud, atendiendo a las necesidades propias de su edad y sexo en por lo menos unidades médicas que brinden asistencia médica de primer nivel, en términos de la Ley General de Salud, en el Centro Penitenciario, y en caso de que sea insuficiente la atención brindada dentro de reclusión, o se necesite asistencia médica avanzada, se podrá solicitar el ingreso de atención especializada al Centro Penitenciario o que la persona sea remitida a un Centro de Salud Público en los términos que establezca la ley;

"III. Recibir alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, adecuada para la protección de su salud;

"IV. Permanecer en estancias designadas conforme a la ubicación establecida en el artículo 5 de esta Ley;

"V. Ser informada de sus derechos y deberes, desde el momento en que sea



"En los casos de las personas privadas de la libertad con discapacidad para leer o analfabetas, será responsabilidad de la autoridad penitenciaria hacer de su conocimiento el contenido de los documentos mencionados y, en el caso de aquellas personas privadas de la libertad que desconozcan el idioma español, solicitar ante la autoridad correspondiente la asistencia de una persona traductora o intérprete."

"Artículo 24. Las autoridades penitenciarias están obligadas a garantizar que toda persona privada de la libertad reciba, por parte de las autoridades y de sus compañeras, un trato digno y humano en todo momento.

"Lo mismo se aplicará a las personas beneficiadas que se encuentran dentro de las Casas de Medio Camino, así como a las arrestadas en el Centro de Sanciones Administrativas.

"Queda prohibida toda forma de violencia psicoemocional, física, patrimonial, económica, sexual o de cualquier otra que se encuentre contemplada en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, así como actos, decisiones o procedimientos que provoquen lesiones o tengan como finalidad anular la personalidad y menoscabar la dignidad de las personas privadas de la libertad. La autoridad no podrá realizar, en ningún caso, actos que se traduzcan en tratos crueles, inhumanos o degradantes, torturas o cualquier tipo de extorsión."

"Artículo 25. Todos los servicios que se brindan a las personas privadas de la libertad, sus familiares, visitantes y profesionistas encargadas de su defensa en los Centros Penitenciarios serán gratuitos, salvo los casos que expresamente determine esta Ley y la normativa aplicable."

internada en el Centro, de manera que se garantice el entendimiento acerca de su situación. La información deberá ser proporcionada conforme al artículo 38 de esta Ley y a las demás disposiciones aplicables;

"VI. Recibir un suministro suficiente, salubre, aceptable y permanente de agua para su consumo y cuidado personal;

"VII. Recibir un suministro de artículos de aseo diario necesarios;

"VIII. Acceder al régimen de visitas en términos del artículo 59 de esta Ley;

"IX. Efectuar peticiones o quejas por escrito, y en casos urgentes, por cualquier medio a las instancias correspondientes;

"X. Toda persona privada de la libertad tiene derecho a que se garantice su integridad moral, física, sexual y psicológica;

"XI. A participar en la integración de su plan de actividades, el cual deberá atender a las características particulares de la persona privada de la libertad, en el marco de las condiciones de operación del Centro Penitenciario;

"XII. Los demás previstos en la Constitución, Tratados y las demás disposiciones legales aplicables.

"Toda limitación de derechos sólo podrá imponerse cuando tenga como objetivo garantizar condiciones de internamiento dignas y seguras, en su caso, la limitación se regirá por los principios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad."

"Artículo 11. Obligaciones de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario



"Artículo 26. El sistema penitenciario no podrá imponer medidas disciplinarias ni restricciones más allá de las necesarias que tengan como propósito proteger la integridad de las personas privadas de la libertad, del personal penitenciario y de las personas visitantes, así como el funcionamiento interno de los Centros Penitenciarios, de tal manera que esto facilite la reinserción social y familiar.

"El internamiento, independientemente de la razón, estará basado en la premisa de que la persona privada de la libertad regresará en algún momento a la vida en libertad, por lo que se reducirán, en la medida de lo posible, los efectos negativos del internamiento y se favorecerán los vínculos con el exterior."

"Las personas privadas de su libertad tendrán las siguientes obligaciones:

"I. Conocer y acatar la normatividad vigente al interior de los Centros Penitenciarios;

"II. Acatar de manera inmediata el régimen de disciplina, así como las medidas de seguridad que, en su caso, imponga la Autoridad Penitenciaria, en los términos de esta Ley;

"III. Respetar los derechos de sus compañeros de internamiento, así como de las personas que laboren o asistan al Centro Penitenciario;

"IV. Conservar el orden y aseo de su estancia, de las áreas donde desarrollan sus actividades, así como de las instalaciones de los Centros Penitenciarios;

"V. Dar buen uso y cuidado adecuado al vestuario, equipo, mobiliario y demás objetos asignados;

"VI. Conservar en buen estado las Instalaciones de los Centros Penitenciarios;

"VII. Cumplir con los rubros que integren su Plan de Actividades;

"VIII. Cumplir con los programas de salud y acudir a las revisiones médicas y de salud mental periódicas correspondientes; y,

"IX. Las demás previstas en las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 12. Derechos de las personas sentenciadas que gocen de libertad condicionada

"Las personas sentenciadas que gozan de libertad condicionada, tendrán los siguientes derechos:



"I. Ser informadas de su situación jurídica cuando lo soliciten o cuando ésta se modifique;

"II. Solicitar modificaciones a sus obligaciones, conforme a situaciones supervinientes debidamente justificadas;

"III. Solicitar la intervención del Juez de Ejecución cuando exista una irregularidad por parte del supervisor de libertad en el desarrollo o cumplimiento a las obligaciones derivadas de la medida otorgada; y,

"IV. Los demás que esta Ley u otros ordenamientos establezcan."

CAPÍTULO II

De las comunicaciones de las personas privadas de la libertad con su representante legal

"Artículo 27. Las personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios tendrán derecho en cualquier momento a tener contacto con la persona encargada de su defensa y en ningún caso el personal de la Institución podrá escuchar las conversaciones de éstas con las personas encargadas de su defensa.

"La visita de las personas defensoras se llevará a cabo en áreas especialmente destinadas para ello, mismas que contarán con la privacidad y condiciones adecuadas. La persona titular de la Dirección del Centro Penitenciario tomará las medidas necesarias para que el acceso de las personas defensoras autorizadas por la autoridad jurisdiccional y acreditadas por el Centro Penitenciario, sea inmediatamente facilitado todos los días del año, dentro de los horarios establecidos en el Reglamento."

"Artículo 58. Entrevistas y visitas de organismos públicos de protección de los derechos humanos

"Las normas reglamentarias establecerán las provisiones para facilitar a los organismos públicos de protección a los derechos humanos, así como al Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, el acceso irrestricto al Centro Penitenciario, archivos, y registros penitenciarios, sin necesidad de aviso previo así como asegurar que se facilite el ingreso a los servidores públicos de éstos y que puedan portar el equipo necesario para el desempeño de sus atribuciones y entrevistarse en privado con las personas privadas de la libertad.

"Los defensores, en todo momento, podrán entrevistar a las personas privadas de la libertad en privado. No podrá limitárseles el ingreso de los objetos necesarios para el desempeño de su tarea, ni podrá revisarse el contenido de los documentos que introdujesen o retirasen de los Centros Penitenciarios.



"**Artículo 28.** Las autoridades de los Centros Penitenciarios otorgarán todas las facilidades a las personas privadas de la libertad desde su ingreso, para que se comuniquen telefónicamente con sus familiares y las personas encargadas de su defensa. La comunicación con el exterior incluye la realización de llamadas telefónicas a través de casetas telefónicas que serán instaladas en cada uno de los dormitorios de los Centros Penitenciarios."

"Los Centros deberán contar con un área adecuada para que la persona privada de la libertad pueda entrevistarse en forma libre y privada con su defensor y a disponer del tiempo y medios razonables para su defensa.

"Se deberá establecer las normas necesarias para facilitar el ingreso de las instituciones públicas que tengan como mandato vigilar, promover o garantizar los derechos de los grupos vulnerables o personas que por sus condiciones o características requieran cuidados especiales o estén en riesgo de sufrir algún tipo de discriminación, así como las condiciones en las que los representantes de organismos privados y civiles de protección y defensa de los derechos humanos podrán acceder a entrevistar o documentar lo que consideren necesario, pudiendo mediar para ello una petición expresa de la persona privada de su libertad.

"Queda prohibida toda reprimenda, acción de castigo o sanción que busque inhibir o limitar el derecho de la persona privada de su libertad para acudir ante las instituciones públicas y privadas de protección de los derechos humanos."

"**Artículo 60. Comunicaciones al exterior**

"Las personas privadas de la libertad podrán comunicarse de forma escrita o telefónica con personas que se encuentren fuera del Centro Penitenciario. Estas comunicaciones serán confidenciales y sólo podrán ser intervenidas o restringidas en los casos previstos por la normatividad de la materia. Igualmente podrán restringirse como consecuencia de la imposición de una medida disciplinaria.

"La normatividad reglamentaria establecerá disposiciones preferenciales para el



uso de los servicios telefónicos y los casos en que éste será gratuito para las personas privadas de la libertad que no se encuentren en el Centro Penitenciario más próximo a su domicilio, la comunicación con su defensor o para aquellas que no reciban visita familiar con frecuencia.

"La disponibilidad de las comunicaciones no se verá afectada por la situación jurídica o la ubicación de la persona privada de la libertad."

CAPÍTULO III

Del derecho a la capacitación y al trabajo

"**Artículo 29.** La capacitación para el trabajo se entiende como el proceso formativo y de desarrollo de competencias laborales para que las personas privadas de la libertad adquieran los conocimientos, aptitudes y competencias laborales que les permitan realizar actividades productivas al interior del Centro Penitenciario, o al obtener su libertad.

"La capacitación para el trabajo se organizará sobre las siguientes bases:

"I. Se llevará a cabo bajo la formación y aprendizaje de conocimientos del propio oficio o actividad;

"II. La vocación que tengan las personas privadas de la libertad; y

"III. Se sustentará en el desarrollo de aptitudes, destrezas, habilidades y competencias laborales.

"Para ello, se buscará la certificación de competencias laborales a través de las instituciones facultadas para tal efecto, lo

"Artículo 87. De la capacitación para el trabajo

"La capacitación para el trabajo se define como un proceso formativo que utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, mediante el cual las personas privadas de la libertad adquieren los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y la posibilidad de seguir desarrollándolas en libertad.

"La capacitación para el trabajo tendrá una secuencia ordenada para el desarrollo de las aptitudes y habilidades propias, la metodología estará basada en la participación, repetición, pertinencia, transferencia y retroalimentación."

"Artículo 88. Bases de la capacitación

"Las bases de la capacitación son:

"I. El adiestramiento y los conocimientos del propio oficio o actividad;

"II. La vocación, y

"III. El desarrollo de aptitudes, habilidades y competencias laborales."



que permitirá fomentar las posibilidades de empleabilidad de las personas privadas de la libertad.

"Se eliminará de los documentos que acrediten las competencias de capacitación y laborales de las personas privadas de la libertad, cualquier registro de que pertenecieron al Centro Penitenciario donde recibió la capacitación, con el objetivo de evitar la estigmatización y discriminación durante su proceso de reinserción laboral.

"La Subsecretaría establecerá un programa de capacitación para el trabajo, atendiendo a las necesidades de la población, para lo cual se coordinará con las autoridades corresponsables en su diseño y ejecución, estableciendo métodos, horarios y medidas preventivas de seguridad.

"Para la realización de actividades de capacitación para el trabajo y de desarrollo de competencias laborales en los Centros Penitenciarios, la Subsecretaría podrá celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas especializadas en la materia, las cuales fungirán como Organismos Capacitadores."

"Artículo 30. El trabajo es una actividad productiva lícita que llevan a cabo las personas privadas de la libertad en el Centro Penitenciario y uno de los ejes de la reinserción social, la cual tiene como finalidad prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral conforme a sus habilidades y competencias laborales, al obtener su libertad.

"La capacitación no implica una relación laboral entre la Subsecretaría, Centro Penitenciario y la Persona Privada de la Libertad, sino que forma parte de su rein

"Artículo 89. Tipos de capacitación

"Los tipos de capacitación para el trabajo se regularán de acuerdo a las competencias de la federación y de las entidades federativas y serán acordes a los fines de la reinserción social y al Plan de Actividades de la persona privada de la libertad."

"Artículo 90. Planificación para la capacitación del trabajo

"Para realizar una adecuada capacitación para el trabajo, se planificarán, regularán, organizarán y establecerán métodos, horarios y medidas preventivas de ingreso y seguridad."

"Artículo 91. Naturaleza y Finalidad del Trabajo

"El trabajo constituye uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad y tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad.

"El trabajo se entenderá como una actividad productiva lícita que llevan a cabo las personas privadas de la libertad en el Centro Penitenciario, bajo las siguientes modalidades:

"I. El autoempleo;

"II. Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción, y

"III. Las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros.

"Para la participación de las personas privadas de la libertad en cualquiera de las



serción social y familiar (sic), por lo que en ningún caso la Subsecretaría podrá ser considerada como patrón o como patrón solidario, subsidiario ni sustituto.

"El trabajo se organizará bajo las siguientes modalidades:

"I. Actividades a cuenta de terceros: Actividades que realizan las personas privadas de su libertad en espacios productivos a cargo de empresas del sector privado o personas físicas con actividad empresarial, bajo la figura de Socios Industriales u Organismos Capacitadores, las cuales se llevan a cabo en el marco de la firma de convenios de colaboración entre la Subsecretaría y las personas físicas y jurídicas correspondientes;

"II. Trabajo para la Institución: Realización de actividades productivas y de desarrollo de competencias laborales en talleres a cargo de la autoridad penitenciaria para la producción de bienes y servicios para la Administración Pública de la Ciudad de México, así como la elaboración de productos destinados a atender las necesidades de la población privada de la libertad;

"III. Actividades de autoempleo: Las personas privadas de su libertad desempeñan una actividad productiva por ellas mismas, a través del desarrollo de actividades intelectuales, creativas y diversos oficios orientados al fomento de competencias laborales y generar ingresos económicos a través de la comercialización de los productos o servicios generados; y,

"IV. Actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción: las personas privadas de la libertad realizan actividades de servicios generales no remuneradas para la higiene, mantenimiento,

modalidades del trabajo, la Autoridad Penitenciaria determinará lo conducente con base en la normatividad vigente y el régimen disciplinario del Centro Penitenciario.

"Conforme a las modalidades a que se refiere esta Ley, las personas privadas de la libertad tendrán acceso a seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, con base en la legislación en la materia, cuyo ejercicio sea compatible con su situación jurídica.

"En ningún caso la Autoridad Penitenciaria podrá ser considerada como patrón, ni tampoco como patrón solidario, subsidiario o sustituto."

"Artículo 92. Bases del trabajo

"El trabajo se sujetará a las siguientes bases mínimas:

"I. No tendrá carácter aflictivo, ni será aplicado como medida correctiva;

"II. No atentará contra la dignidad de la persona;

"III. Tendrá carácter formativo, creador o conservador de hábitos laborales, productivos, con el fin de preparar a las personas privadas de la libertad para las condiciones normales del trabajo en libertad;

"IV. Se realizará sin discriminación alguna y bajo condiciones de seguridad y salud;

"V. Preverá el acceso a la seguridad social por parte de las personas privadas de la libertad conforme a la modalidad en la que participen, con apego a las disposiciones legales aplicables en la materia; "VI. Se crearán mecanismos de participación del sector privado para la generación de



operación y conservación del Centro Penitenciario donde se encuentren.

"Para la participación de las personas privadas de la libertad en alguna de las modalidades de trabajo, la Subsecretaría diseñará los programas y normas para establecer el trabajo penitenciario, con el propósito de planificar, regular, organizar, establecer métodos, horarios, medidas preventivas de ingreso y seguridad."

"Artículo 31. Las actividades de trabajo se ajustarán de acuerdo con las siguientes bases:

"I. Su realización será retribuida a la persona privada de la libertad, para que le permita tener un ingreso económico;

"II. Se llevará a cabo sin discriminación alguna, considerando únicamente la experiencia, aptitudes, habilidades y competencias laborales de las personas privadas de su libertad;

"III. En ningún caso, el trabajo que desarrollen las personas privadas de la libertad será denigrante, vejatorio, aflictivo o ilícito;

"IV. Se realizará observando las disposiciones legales relativas a la higiene, protección civil, seguridad en el trabajo y protección de la maternidad;

"V. La organización y métodos de trabajo se asemejarán, lo más posible, a los del trabajo en libertad, correspondiéndole a la autoridad penitenciaria la creación de las disposiciones normativas respectivas; y

"VI. La participación de las personas privadas de la libertad en las diferentes modalidades de trabajo será independiente de

trabajo que permita lograr los fines de la reinserción social y otorgar oportunidades de empleo a las personas privadas de la libertad, y

"VII. Será una fuente de ingresos para quienes lo desempeñen.

"La administración de las ganancias o salarios que obtengan las personas privadas de la libertad con motivo de las modalidades de trabajo que realicen, se llevará a cabo a través de una cuenta que se regirá bajo las condiciones que se establezcan en esta Ley y en las disposiciones aplicables correspondientes.

"El ejercicio de los derechos que emanen con motivo del desarrollo del trabajo o, en su caso, de las relaciones laborales, en ningún supuesto pondrán en riesgo las condiciones de operación o de seguridad de los Centros Penitenciarios. Invariablemente, el ejercicio de los derechos laborales o contractuales deberán ser compatibles con la situación jurídica de las personas privadas de la libertad."

"Artículo 93. Cuenta para la administración de las ganancias o salarios con motivo del trabajo

"La cuenta para la administración de las ganancias o salarios que obtengan las personas privadas de la libertad con motivo del trabajo, será administrada por la Autoridad Penitenciaria correspondiente y deberá observar las condiciones mínimas siguientes:

"I. Se integrará de forma individualizada en atención a cada persona privada de la libertad que realice alguna de las modalidades del trabajo;



las actividades educativas, artísticas, culturales, deportivas, cívicas, sociales y de recreación establecidas en su Plan de Actividades."

"Artículo 32. Corresponderá a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, a través de la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas en la Subsecretaría, establecer los mecanismos para la administración eficaz y transparente de las ganancias o remuneraciones que obtengan las personas privadas de la libertad con motivo de las modalidades de trabajo que realicen."

"Artículo 33. La Subsecretaría podrá realizar convenios con el sector privado, con el objeto de impulsar la actividad industrial dentro de los Centros Penitenciarios."

"Artículo 34. El Gobierno de la Ciudad de México podrá implementar un programa de incentivos fiscales para las personas físicas, morales o jurídicas con las que se celebren convenios para la realización de actividades laborales por parte de las personas privadas de la libertad en las instituciones del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México."

"II. Será administrada bajo los principios de transparencia, por lo que se deberá notificar de manera periódica a cada persona privada de la libertad que participe, el estado que guarda la misma;

"III. A solicitud de la persona privada de la libertad, las ganancias o salarios que se acumulen a su favor en la cuenta, podrán destinarse para efectos de reparación del daño y de seguridad social;

"IV. A solicitud de la persona privada de la libertad, un porcentaje de las ganancias o salarios que acumule en la cuenta podrá ser entregado a sus familiares; y,

"V. Las ganancias o salarios acumulados en la cuenta, serán restituidos a la persona una vez que obtenga su libertad."

"Artículo 94. Complementariedad del trabajo.

"La participación de las personas privadas de la libertad en los programas de trabajo será independiente de las actividades educativas, artísticas, culturales, deportivas, cívicas, sociales y de recreación que se establezcan a su favor en el Centro Penitenciario."

"Artículo 95. Programa de Trabajo

"El Plan de Actividades y las normas para establecer el trabajo serán previstos por la Autoridad Penitenciaria y tendrán como propósito planificar, regular, organizar y establecer métodos, condiciones generales de trabajo, condiciones de seguridad y salud, así como medidas preventivas para su desarrollo.

"El trabajo se desarrollará en las distintas áreas de los sectores productivos, mismo



que se aplicará tomando como límites la seguridad y custodia a que estén sujetas las personas privadas de la libertad."

"Artículo 96. Coordinación interinstitucional

"Las autoridades penitenciarias conjuntamente con las autoridades corresponsables impulsarán espacios de coordinación interinstitucional en las entidades federativas y en el orden federal con la participación de los sectores privado y social, con el propósito de favorecer la inclusión laboral de las personas privadas de la libertad próximas a ser liberadas."

"Artículo 97. Autoempleo

"El autoempleo es la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan una actividad productiva lícita desarrollada por ellas mismas.

"Para el desarrollo de esta modalidad, la Autoridad Penitenciaria podrá autorizar la proveeduría de los insumos necesarios desde el exterior, siempre que no se contravenga ninguna disposición ni se ponga en riesgo la seguridad de las personas o del Centro Penitenciario."

"Artículo 98. Actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción

"Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción es la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan actividades de servicios generales para la higiene, operación, mantenimiento y conservación del Centro Penitenciario.



"De manera igualitaria, equitativa y sin discriminación alguna, toda persona privada de la libertad deberá participar de las labores de orden, mantenimiento, limpieza, higiene y demás funciones no remuneradas que compongan los servicios generales del Centro.

"En la normatividad respectiva se establecerá el sistema de rotaciones semanales de acuerdo a la población y necesidades del Centro."

"Artículo 99. Actividades productivas realizadas a cuenta de terceros

"Las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros son la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan actividades productivas lícitas, en el marco de los convenios que para tal efecto suscriba la Autoridad Penitenciaria con las instituciones del Estado y las personas físicas o jurídicas correspondientes."

CAPÍTULO IV

De la educación

"Artículo 35. Toda persona privada de la libertad tiene derecho a la educación, para lo cual la Subsecretaría garantizará que se cumplan, en coordinación con las autoridades competentes, los programas de estudio correspondientes a los niveles alfabetización, básico, medio, medio superior y superior, mismos que tendrán validez oficial."

"Artículo 83. El derecho a la educación

"La educación es el conjunto de actividades de orientación, enseñanza y aprendizaje, contenidas en planes y programas educativos, otorgadas por instituciones públicas o privadas que permitan a las personas privadas de su libertad alcanzar mejores niveles de conocimiento para su desarrollo personal, de conformidad con lo establecido en el artículo 3o. Constitucional.

"La educación que se imparta en los Centros Penitenciarios será laica, gratuita y tendrá contenidos de carácter académico, cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético, orientados en el respeto a la ley, las instituciones y los derechos humanos. Será, en todo caso, orientada por las técnicas



de la pedagogía y quedará a cargo de profesores o maestros especializados. Así mismo las personas privadas de su libertad que obtengan una certificación por la autoridad educativa correspondiente podrán realizar las labores de docencia a las que hace referencia el presente artículo.

"Tratándose de personas indígenas, la educación que se les imparta será bilingüe y acorde a su cultura, para conservar y enriquecer sus lenguas, y la instrucción deberá ser proporcionada por maestros o profesores que comprendan su lengua."

"Artículo 84. Posibilidad de obtención de grados académicos

"Las personas privadas de su libertad podrán acceder al sistema educativo con la finalidad de obtener grados académicos o técnicos."

"Artículo 85. Enseñanza básica, de media superior y superior

"Las personas privadas de la libertad tendrán derecho a realizar estudios de enseñanza básica y media superior en forma gratuita. Asimismo, la Autoridad Penitenciaria incentivará la enseñanza media superior y superior, mediante convenios con instituciones educativas del sector público, que les otorgarán la validez oficial correspondiente de los estudios culminados."

"Artículo 86. Programas educativos

"Los programas educativos serán conforme a los planes y programas oficiales que autorice la Secretaría de Educación Pública, o en su caso sus similares en las entidades federativas."



"La Autoridad Penitenciaria deberá celebrar convenios de colaboración con Instituciones públicas y privadas de carácter nacional e internacional en materia educativa para ampliar la oferta educativa y su calidad."

CAPÍTULO V

De las actividades deportivas, culturales, recreativas y religiosas

"**Artículo 36.** Las actividades deportivas, culturales y recreativas son aquellas que forman parte del Plan de Actividades, que contribuyen al esparcimiento y mantenimiento de la condición física e intelectual de las personas privadas de la libertad, apoyando en la organización de sus tiempos y espacios, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro Penitenciario, con el objeto de facilitar la reinserción social y familiar.

"La autoridad penitenciaria estará obligada a proporcionar y facilitar el acceso a las actividades anteriormente citadas."

"**Artículo 37.** Todas las personas privadas de la libertad tendrán derecho a profesar el culto y religión que prefieran, para lo cual, la autoridad penitenciaria facilitará los medios para ejercerlos en la medida de lo posible; respetando las diferencias e interculturalidad del resto de la población y contemplando las normas de seguridad establecidas en ésta y otras disposiciones.

"Las autoridades de los Centros Penitenciarios procurarán un espacio adecuado para que las actividades religiosas puedan llevarse a cabo, sin otorgar privilegios a culto alguno. Las personas titulares de las Direcciones de los Centros Penitenciarios

"Artículo 81. Participación en actividades físicas y deportivas

"La persona privada de su libertad podrá participar en actividades físicas y deportivas, atendiendo a su estado físico, con el propósito de mantener esquemas de esparcimiento y ocupacionales."

"Artículo 82. Planificación para la práctica de actividades físicas y deportivas

"Para la instrumentación de las actividades físicas y deportivas se planificará, organizará y establecerán métodos, horarios y medidas necesarias para la práctica de esas actividades, las cuales estarán reguladas por la Autoridad Penitenciaria en los términos que establece esta Ley.

"Se celebrarán los convenios con instituciones y organizaciones que apoyen y amplíen las actividades deportivas de las personas privadas de su libertad."



podrán autorizar el ingreso temporal a ministros de culto religioso, siguiendo las normas de seguridad establecidas en esta Ley y su Reglamento."

CAPÍTULO VI

De la salud

"Artículo 38. Las personas privadas de la libertad gozan del derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social posible.

"Los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, contarán permanentemente con servicios médicos-quirúrgicos generales, especiales de psicología, psiquiatría y odontología, en los centros femeniles se contará con servicios de ginecología, obstetricia y pediatría, así como aquellos que se requieran para la atención de las enfermedades. Los servicios médicos se proporcionarán dentro del ámbito de su exclusiva competencia, para atender a las personas privadas de la libertad que así lo requieran.

"La Secretaría de Salud diseñará un programa permanente que asegure la atención de las personas privadas de la libertad y elaborará un Manual Específico de Criterios Técnicos para la organización médica sanitaria de los Centros Penitenciarios, para que éstos cuenten con las medidas preventivas que garanticen su derecho de protección a la salud."

"Artículo 39. En los Centros Penitenciarios se implementará un programa para el tratamiento integral de las personas privadas de la libertad con problemas de adicción, con la supervisión de las personas responsables de los servicios de salud, de la Subsecretaría y especialistas

"Artículo 74. Derecho a la salud

"La salud es un derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y será uno de los servicios fundamentales en el sistema penitenciario y tiene el propósito de garantizar la integridad física y psicológica de las personas privadas de su libertad, como medio para proteger, promover y restaurar su salud."

"Artículo 75. Examen Médico de Ingreso

"A toda persona privada de su libertad recluida en un Centro se le practicará un examen psicofísico a su ingreso, para determinar el tratamiento de primer nivel que requiera.

"En caso de advertirse lesiones o señales de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, dicha situación deberá certificarse a través del Protocolo de Estambul y se hará del conocimiento de la Autoridad Penitenciaria, la cual dará vista al Ministerio Público para que inicie la investigación correspondiente.

"En caso de que el servidor público encargado de revisar a la persona sujeta al examen psicofísico, se percatara de la existencia de señales de malos tratos o tortura y no lo hiciera del conocimiento al Ministerio Público, incurrirá en responsabilidad penal por omisión."

"Artículo 76. Servicios Médicos

"Los servicios médicos tendrán por objeto la atención médica de las personas



en la materia. Dicho programa será permanente y voluntario."

"Artículo 40. El personal de los Centros Penitenciarios que detecte casos de enfermedades infectocontagiosas, lo comunicará al área médica, la cual tomará las medidas para su atención.

"Las unidades médicas de los Centros Penitenciarios tendrán programas permanentes de mantenimiento, higiene y limpieza."

"Artículo 41. Las personas con enfermedades crónicas, graves y quienes lo requieran, tienen derecho a la atención médica especializada. En caso de que los servicios para atender estas enfermedades no se encuentren en los establecimientos del Sistema Penitenciario o del Sistema de Salud de la Ciudad de México, la Secretaría de Salud realizará los esfuerzos necesarios para garantizar su atención oportuna."

"Artículo 42. En caso de enfermedades terminales, graves, precario estado de salud y/o senilidad, la autoridad penitenciaria, en el ámbito de sus facultades, deberá proponer la posibilidad de la modificación de la pena privativa de libertad de la persona, a fin de que permanezca con familiares o personas cercanas o en un hospital público o privado."

"Artículo 43. Toda persona privada de la libertad tiene derecho a una segunda opinión médica. Las bases para su ejercicio se encontrarán reguladas en el Reglamento que sobre la prestación de servicios médicos en centros penitenciarios se expida."

"Artículo 44. La atención médica de las personas privadas de la libertad que viven

privadas de su libertad, desde su ingreso y durante su permanencia, de acuerdo a los términos establecidos en las siguientes fracciones:

"I. Realizar campañas permanentes de prevención de enfermedades;

"II. Otorgar el tratamiento adecuado mediante el diagnóstico oportuno de enfermedades agudas, crónicas y crónico-degenerativas, incluyendo las enfermedades mentales;

"III. Prescribir las dietas nutricionales en los casos que sea necesario, a fin de que la alimentación sea variada y equilibrada;

"IV. Suministrar los medicamentos y terapias básicas necesarias para la atención médica de las personas privadas de la libertad, y

"V. Contener en primera instancia y poner en aviso a las autoridades competentes en materia de salud en caso de brote de enfermedad transmisible que pueda ser fuente de epidemia."

"Artículo 77. Características de los Servicios de Atención Médica

"Los servicios de atención médica serán gratuitos y obligatorios para las personas privadas de su libertad. Éstos contemplarán actividades de prevención, curación y rehabilitación, en estricto apego a las disposiciones legales aplicables en materia de servicios de salud.

"Las instalaciones serán higiénicas y contarán con los espacios adecuados para garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario."



con VIH estará a cargo de la Secretaría de Salud, la cual deberá dar cumplimiento a la normatividad aplicable y capacitar al personal médico para el tratamiento de dichos pacientes."

"Artículo 45. Se entenderán como actividades terapéuticas aquellas dirigidas por personas especialistas certificadas en psiquiatría o en ciencias de la conducta en las que tengan participación activa las personas privadas de la libertad. Las actividades terapéuticas tendrán como objetivo ayudar a quien lo solicite para adecuar su comportamiento a normas legales y sociales aceptadas por la comunidad, con el fin de coadyuvar a una mejor reinserción social y familiar. El desarrollo de las actividades terapéuticas se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido por el Reglamento."

"Artículo 46. Toda persona privada de la libertad tiene derecho a una alimentación sana, higiénica y balanceada, supervisada por personas profesionales en la materia y preparada de acuerdo con las más altas normas de higiene, misma que será distribuida tres veces al día en cantidad suficiente como lo establece la norma. Las autoridades penitenciarias deberán vigilar que el alimento sea distribuido de forma equitativa, proporcional y suficiente."

"Artículo 47. Las personas privadas de la libertad deberán disponer de agua en cantidad suficiente y condiciones salubres, aceptables, accesibles y asequibles para el uso personal, incluida una cantidad suficiente de agua caliente para la higiene personal, agua potable para beber y, en general, para cubrir sus necesidades."

"Artículo 48. Todas las instalaciones de los Centros Penitenciarios deberán contar

"Artículo 78. Responsable Médico"

En cada uno de los Centros Penitenciarios existirá como mínimo atención de primer nivel en todo momento, procurada cuando menos por un médico responsable de cuidar la salud física y mental de las personas internas y vigilar las condiciones de higiene y salubridad. Asimismo, habrá por lo menos un auxiliar técnico-sanitario y un odontólogo."

"Artículo 79. Medidas Terapéuticas"

"Cuando del diagnóstico del área de servicios médicos se desprenda la necesidad de aplicar medidas terapéuticas que impliquen riesgo para la vida o la integridad física de la persona privada de su libertad, se requerirá del consentimiento por escrito del mismo, salvo en los casos de emergencia y en los que atente contra su integridad, podrá determinarlo la Autoridad Penitenciaria competente."

"Si la persona privada de su libertad no se encuentra en condiciones de otorgar su consentimiento, éste podrá requerirse a su cónyuge, familiar ascendiente o descendiente, o a la persona previamente designada por él. En caso de no contar con ningún consentimiento, será responsabilidad de la Autoridad Penitenciaria competente determinar lo conducente."

"Artículo 80. Convenios con instituciones del sector salud"

"Se deberán celebrar convenios con instituciones públicas y privadas del sector salud en los ámbitos federal y local, a efecto de atender las urgencias médico-quirúrgicas cuya intervención no se pueda llevar a cabo en los Centros Penitenciarios, así como para la designación del personal



con luz natural donde sea posible ésta, así como con instalaciones eléctricas.

Queda prohibida la existencia de celdas, dormitorios o áreas destinadas a la estancia de las personas privadas de la libertad, que carezcan de luz.

"Asimismo, las instalaciones deberán contar con ventilación, incluyendo los pasillos, las estancias y dormitorios, así como en los espacios donde laboran las personas privadas de la libertad."

"Artículo 49. Todas las personas privadas de la libertad, dispondrán de una estancia digna para permanecer, pernoctar, realizar sus necesidades fisiológicas y llevar a cabo su higiene personal. Las estancias podrán alojar a varias personas privadas de la libertad y cada una dispondrá de una cama. Las estancias se encontrarán en los edificios que servirán como dormitorios, mismos que contarán con baños generales, regaderas y comedores."

médico que proporcione servicios de salud de manera continua y permanentemente en el Sistema Penitenciario Nacional."

"Artículo 33. Protocolos

"La Conferencia dictará los protocolos que serán observados en los Centros Penitenciarios. La Autoridad Penitenciaria estará obligada a cumplir con los protocolos para garantizar las condiciones de internamiento dignas y seguras para la población privada de la libertad y la seguridad y bienestar del personal y otras personas que ingresan a los Centros. La Conferencia dictará protocolos, al menos, en las siguientes materias:

"...

"XVI. Del tratamiento de adicciones; ..."

"Artículo 34. Atención médica

"La Autoridad Penitenciaria en coordinación con la Secretaría de Salud Federal o sus homólogas en las entidades federativas y de acuerdo con el régimen interior y las condiciones de seguridad del Centro deberán brindar la atención médica en los términos de la Ley General de Salud.

"La Autoridad Penitenciaria deberá tomar las medidas necesarias para garantizar la atención médica de urgencia en los casos en que las personas privadas de la libertad o las hijas e hijos que se encuentren bajo la custodia de las madres en reclusión la requieran.

"Sólo en casos extraordinarios en que por su gravedad así lo requieran, podrán ser trasladados a instituciones públicas del sector salud para su atención médica, observándose las medidas de seguridad que se requieran."



"La Autoridad Penitenciaria, en coordinación con las instituciones públicas de Sistema Nacional de Salud competentes, garantizarán la permanente disponibilidad de medicamentos que correspondan al cuadro básico de insumos para el primer nivel de atención médica, y establecerán los procedimientos necesarios para proporcionar oportunamente los servicios e insumos requeridos para otros niveles de atención.

"Es obligación del personal que preste servicios médicos en los Centros Penitenciarios guardar la confidencialidad de la información a la que tengan acceso con motivo de los mismos. La Autoridad Penitenciaria sólo podrá conocer dicha información por razones de salud pública. La información clínica no formará parte del expediente de ejecución.

"Los exámenes para detectar si las personas privadas de la libertad cuentan con el síndrome de inmunodeficiencia adquirida o son portadores del virus de inmunodeficiencia humana sólo podrán aplicarse con su consentimiento.

"Las intervenciones psicológicas, psiquiátricas o médicas contarán con el consentimiento informado de la persona privada de la libertad, con excepción de los casos en los que, por requerimiento de autoridad judicial, se examine la calidad de inimputable o de incapaz de una persona privada de la libertad.

"Los servicios de atención psicológica o psiquiátrica se prestarán por personal certificado del Centro, o en su defecto, personal externo a los Centros Penitenciarios que dependa del Sistema Nacional de Salud."



CAPÍTULO VII

De la visita general y visita íntima

"Artículo 50. Es un derecho de las personas privadas de la libertad conservar y fortalecer las relaciones familiares, de amistad y compañerismo que mantengan en el exterior, por lo que, como mínimo una vez a la semana, tendrán derecho a un espacio de visita íntima y a la visita general que podrá ingresar durante el día; lo anterior, de conformidad con el Instructivo de Acceso a los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México."

"Artículo 51. Las áreas destinadas para las visitas generales e íntimas en los Centros Penitenciarios, deberán ser espacios adecuados, limpios y dignos. Es una obligación de las autoridades correspondientes tomar las medidas apropiadas para ello, asegurando que dichas áreas cuenten con las condiciones para respetar la intimidad de las personas."

"Artículo 52. No podrá impedirse la visita íntima por cuestiones de salud de cualquiera de las partes, salvo en los casos en que alguna de las personas involucrada padezca alguna enfermedad transmisible o infecciosa en periodo de transmisibilidad o que sea portadora de agentes infecciosos que pongan en riesgo la salud de ambas o de la comunidad del Centro Penitenciario.

"En los espacios destinados para la visita íntima se deberá vigilar estrictamente la prohibición del ingreso a personas menores de dieciocho años."

"Artículo 53. Las personas que acudan a los Centros Penitenciarios con motivo de visita, no podrán ingresar con objetos,

"Artículo 59. Régimen de visitas

"El Protocolo respectivo, establecerá el régimen de visitas personales, familiares, íntimas, religiosas, humanitarias y asistenciales, sin que en caso alguno pueda impedirse el contacto corporal de la persona visitante con la persona visitada, salvo que alguna de las dos solicite tal restricción. Asimismo, se establecerán mecanismos para informar clara y puntualmente sobre el tipo de objetos cuyo ingreso está permitido o prohibido durante las visitas, garantizando que tales disposiciones puedan ser conocidas por las personas que realizan las visitas.

"Las visitas se limitarán en la medida necesaria para favorecer la gobernabilidad y el buen funcionamiento del Centro Penitenciario, debiendo permitirse por lo menos un tiempo mínimo de visita de cinco horas semanales y máximo de quince horas semanales. Las horas de visita semanal se considerarán sumando el tiempo efectivo de todos los tipos de visita, excepto aquellas destinadas a la visita íntima.

"En casos de restricción de visitas por sanción disciplinaria grave, éstas podrán limitarse hasta una hora de visita semanal, de conformidad a lo establecido en la presente Ley.

"Para obtener la autorización de visita íntima, la persona privada de la libertad deberá presentar solicitud a la Autoridad Penitenciaria, quien resolverá de acuerdo a las disposiciones aplicables al régimen de visitas.

"Las disposiciones aplicables del Centro Penitenciario establecerán los alimentos que excepcionalmente puedan ser suministrados a las personas privadas de la



vestimenta o alimentos no permitidos por la Subsecretaría, los cuales se definirán en el Reglamento y manuales correspondientes.

"Las autoridades penitenciarias tienen la obligación de brindar a las visitas toda la información relativa a la vestimenta, objetos y alimentos prohibidos; esto, con la finalidad de inhibir actos de corrupción y salvaguardar la seguridad de todas las personas en el Centro Penitenciario. Para garantizar lo anterior, en los lugares de ingreso para revisión deberán existir instrumentos tecnológicos de videograbación que permitan documentar los procesos y las revisiones."

"Artículo 54. El personal de la institución será revisado por los Supervisores de Aduanas. Las personas visitantes y los objetos que se desee introducir del exterior serán revisados por el personal de seguridad, debiendo utilizar para ello el equipo necesario a fin de evitar la contaminación de alimentos y daños a los objetos.

"Queda prohibido todo contacto físico entre cualquier persona servidora pública y las personas visitantes, además de obligar a las personas visitantes a desnudarse y realizar actos que vulneren su dignidad e integridad personal, con el pretexto de buscar objetos prohibidos al interior de los Centros Penitenciarios."

"Artículo 55. Es obligación de las autoridades realizar las revisiones mediante los aparatos necesarios y en caso de que exista evidencia suficiente para acreditar que porta algún tipo de objeto o sustancia prohibida, se actuará de acuerdo con las disposiciones previstas en el Reglamento."

"Artículo 56. En el área de revisión de todos los Centros Penitenciarios deberá estar presente personal de Seguridad y

libertad por las personas visitantes, así como los objetos que puedan ser introducidos por éstas.

"En el caso de las mujeres privadas de su libertad, la Autoridad Penitenciaria deberá generar disposiciones aplicables flexibles que alienten y faciliten las visitas familiares, especialmente de sus hijas e hijos de conformidad con los principios establecidos en esta Ley.

"Las personas privadas de la libertad deberán ser consultadas sobre a qué personas adultas autorizan para la visita familiar o personal, así como para el acompañamiento de la visita de sus hijas e hijos.

"Las personas privadas de la libertad tendrán derecho a la visita íntima por un plazo de dos horas mínimo y cinco máximo, y con una periodicidad de al menos una vez cada dos semanas. En ningún caso estará permitido el acompañamiento de niñas, niños o adolescente en las visitas íntimas.

"No podrá condicionarse la visita íntima de las mujeres privadas de su libertad al uso obligatorio de métodos anticonceptivos.

"La Autoridad Penitenciaria debe asegurar la existencia de espacios apropiados para la realización de la visita íntima, la cual será privada, consentida, ininterrumpida e informada, además deberá reunir las condiciones de aseo e higiene necesarias.

"Existirá un registro de personas autorizadas a realizar visitas íntimas, en el que se especificará la persona autorizada para realizarla.

"Los Centros Penitenciarios deberán garantizar el ejercicio del derecho a la visita



Custodia, así como del módulo de derechos humanos y supervisores de aduanas."

"Artículo 57. La visita se podrá restringir temporalmente mediante resolución fundada y motivada por parte del Comité Técnico, misma que será notificada a la persona privada de la libertad, así como a sus visitantes.

"La persona privada de la libertad deberá contar previamente a la notificación con su audiencia de Ley, en la cual manifestará lo que a su derecho convenga. En caso de no estar conforme con dicha resolución, podrá presentar un escrito de queja ante la Dirección del Centro Penitenciario; para lo cual se le deberá garantizar la asesoría de su defensora o defensor, dicho procedimiento se detallará en el Reglamento."

íntima bajo los principios de igualdad y no discriminación.

"Los protocolos y disposiciones aplicables del Centro Penitenciario deberán establecer las disposiciones que permitan la visita íntima ínter e intracarcelaria cuando la pareja de la persona privada de la libertad también se encuentre privada de su libertad."

"Artículo 60. Comunicaciones al exterior

"Las personas privadas de la libertad podrán comunicarse de forma escrita o telefónica con personas que se encuentren fuera del Centro Penitenciario. Estas comunicaciones serán confidenciales y sólo podrán ser intervenidas o restringidas en los casos previstos por la normatividad de la materia. Igualmente podrán restringirse como consecuencia de la imposición de una medida disciplinaria.

"La normatividad reglamentaria establecerá disposiciones preferenciales para el uso de los servicios telefónicos y los casos en que éste será gratuito para las personas privadas de la libertad que no se encuentren en el Centro Penitenciario más próximo a su domicilio, la comunicación con su defensor o para aquellas que no reciban visita familiar con frecuencia.

"La disponibilidad de las comunicaciones no se verá afectada por la situación jurídica o la ubicación de la persona privada de la libertad."

"Artículo 61. Actos de revisión

"Todos los actos de revisión deben obedecer a principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y realizarse bajo criterios no discriminatorios y en



condiciones dignas. Los actos de revisión se llevarán a cabo de la manera menos intrusiva posible y que causen las menores molestias a las personas en su intimidad, integridad, libertad, posesiones y derechos.

"Se considerarán actos de revisión personal los que se lleven a cabo en la aduana de los Centros Penitenciarios o en su interior, en las personas o en sus pertenencias. Dicha revisión se realizará mediante la exploración visual, el empleo de sensores o detectores no intrusivos, la exploración manual exterior y la revisión corporal.

"La revisión corporal sólo tendrá lugar de manera excepcional, cuando a partir de otro método de revisión se detecten posibles objetos o sustancias prohibidas debajo de alguna prenda de vestir y la persona revisada se niegue a mostrarla. La revisión interior sólo se realizará sobre prendas y partes corporales específicas y no comprenderá el desnudo integral ni la revisión de las cavidades vaginal y/o rectal.

"La exploración manual exterior y la revisión corporal deberán realizarse con las condiciones sanitarias adecuadas y por personal calificado del mismo sexo de la persona a quien se revise. El personal que revisa actuará con conocimiento y respeto a la dignidad y derechos humanos de la persona revisada.

"La persona sobre quien se practique este tipo de revisión podrá solicitar la presencia de una persona de confianza o de su defensora.

"El personal del Centro estará sujeto al mismo régimen de revisión establecido en este artículo."



CAPÍTULO VIII

De las mujeres en prisión

"Artículo 58. Las mujeres deberán estar en Centros Penitenciarios diferentes a los de los hombres."

"Artículo 59. La Subsecretaría garantizará espacios adecuados y separados de la población general en los Centros Penitenciarios femeniles para las madres privadas de la libertad cuyos hijos menores de edad permanezcan con ellas, asegurando las condiciones necesarias para su estancia. En toda determinación o resolución relativa a madres privadas de la libertad cuyos hijos permanezcan con ellas, se garantizará el interés superior de la niñez.

"La Subsecretaría destinará personal técnico calificado en disciplinas específicas para la atención y desarrollo integral de niñas y niños, el cual se encargará de dar seguimiento a los infantes que permanecen con sus madres privadas de la libertad. Asimismo, se garantizará que en toda determinación que afecte o modifique la situación de un niño o niña se tome en cuenta la opinión de la madre."

"Artículo 60. Cuando, derivado del seguimiento, y una vez agotadas medidas alternativas, se considere que la permanencia de un niño o niña en el Centro Penitenciario es nociva para su desarrollo biopsicosocial, se solicitará la intervención de las autoridades competentes en la protección a menores de edad.

"Cuando se separe a niñas y niños de sus madres antes de que cumplan seis años, se adoptarán medidas encaminadas a fortalecer sus lazos afectivos brindando espacio y tiempo para ello."

"Artículo 10. Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario

"Además de los derechos establecidos en el artículo anterior, las mujeres privadas de la libertad tendrán derecho a:

"I. La maternidad y la lactancia;

"II. Recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y registro. Tratándose de la atención médica podrá solicitar que la examine personal médico de sexo femenino, se accederá a esa petición en la medida de lo posible, excepto en las situaciones que requieran intervención médica urgente. Si pese a lo solicitado, la atención médica es realizada por personal médico de sexo masculino, deberá estar presente un miembro del personal del Centro Penitenciario de sexo femenino;

"III. Contar con las instalaciones adecuadas y los artículos necesarios para una estancia digna y segura, siendo prioritarios los artículos para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género;

"IV. Recibir a su ingreso al Centro Penitenciario, la valoración médica que deberá comprender un examen exhaustivo a fin de determinar sus necesidades básicas y específicas de atención de salud;

"V. Recibir la atención médica, la cual deberá brindarse en hospitales o lugares específicos establecidos en el Centro Penitenciario para tal efecto, en los términos establecidos en la presente Ley;

"...



"**Artículo 61.** La Secretaría de Salud adoptará las medidas necesarias para que los hijos de las personas privadas de la libertad embarazadas nazcan en instituciones hospitalarias fuera de los Centros Penitenciarios y de segundo nivel que cuenten con especialistas en pediatría y gineco-obstetricia."

"Para los efectos de las fracciones I y IV de este artículo, las mujeres en reclusión podrán conservar la custodia de sus hijas e hijos en el interior de los Centros Penitenciarios. La Autoridad Penitenciaria, atendiendo el interés superior de la niñez, deberá emitir el dictamen correspondiente.

"Si la hija o el hijo tuviera una discapacidad, se podrá solicitar a la Autoridad Penitenciaria la ampliación del plazo de estancia al cuidado de la madre. En todo caso, se resolverá ponderando el interés superior de la niñez. ..."

"Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos

"Las mujeres privadas de la libertad embarazadas deberán contar con atención médica obstetricoginecológica y pediátrica, durante el embarazo, el parto y el puerperio, el cual deberá realizarse en hospitales o lugares específicos establecidos en el Centro Penitenciario cuando cuenten con las instalaciones y el personal de salud especializado. En caso de no contar con las instalaciones o con personal médico y que la condición de salud de la mujer o del producto de la concepción requieran de atención, ésta se garantizará en instituciones públicas del Sector Salud.

"En los casos de nacimiento de hijas e hijos de mujeres privadas de la libertad dentro de los Centros Penitenciarios, queda prohibida toda alusión a esa circunstancia en el acta del registro civil correspondiente.

"Las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad, que nacieron durante el internamiento de éstas, podrán permanecer con su madre dentro del Centro Penitenciario



durante las etapas postnatal y de lactancia, o hasta que la niña o el niño hayan cumplido tres años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez. ..."

CAPÍTULO IX

Del tratamiento a personas inimputables y con trastornos psiquiátricos

"Artículo 62. Las personas inimputables y/o con trastornos psiquiátricos que requieran atención psiquiátrica y/o tratamiento especializado por presentar alguna discapacidad psicosocial, deberán permanecer en el Centro de Rehabilitación Psicosocial.

"Las personas que estén ubicadas en los Centros Penitenciarios y requieran atención médica especializada en salud mental, previa valoración de la persona médico psiquiatra, deberán ser remitidas al Centro de Rehabilitación Psicosocial para que reciban el tratamiento correspondiente, ingreso que únicamente será para aquellas personas privadas de la libertad vinculadas a proceso judicial.

"Cuando una persona inimputable sea sometida a un proceso penal, se deberá atender lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales."

"Artículo 63. La persona titular de la Dirección del Centro de Rehabilitación Psicosocial informará a la autoridad judicial o ejecutora, así como a la Secretaría de Salud y de Inclusión y Bienestar Social correspondientes, el resultado de la atención y tratamiento aplicado a las personas privadas de la libertad inimputables y personas con discapacidad psicosocial, a fin de determinar su traslado a los Centros Penitenciarios en caso de personas

De las medidas de seguridad para personas inimputables

"Artículo 190. Disposición general

"Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables, en lo conducente, a las personas inimputables privadas de la libertad con motivo de la ejecución de una medida de seguridad, impuesta de acuerdo a la legislación penal y procesal penal vigente."

"Artículo 191. Tratamiento de inimputables

"Cuando el estado de inimputabilidad sobrevenga en la ejecución de la pena, el Juez de Ejecución dispondrá de la medida de tratamiento aplicable, ya sea en internamiento o en libertad."

"Artículo 192. Establecimientos

"Las personas sujetas a una medida de seguridad privativa de la libertad deberán cumplirla únicamente en los establecimientos destinados para ese propósito, distintos de los centros de extinción de penas y de prisión preventiva. Los establecimientos dependerán de las autoridades administrativas en materia de salud."

"Artículo 193. Organización en establecimientos

"Los establecimientos para personas inimputables deberán estar separados para mujeres y hombres y deberán contar con el personal especializado masculino



sentenciadas que hayan sido referidas a dicha institución o la entrega del paciente a quienes legalmente corresponde hacerse cargo.

"Las autoridades penitenciarias deberán establecer las medidas adecuadas para verificar que las condiciones de cuidado, vigilancia y seguimiento médico de las personas privadas de la libertad que se entreguen a quienes corresponde, sean compatibles con su padecimiento, garantizando, por cualquier medio y a satisfacción de las mencionadas autoridades, el cumplimiento de las obligaciones contraídas."

y femenino para la atención de las personas privadas de la libertad. Estos establecimientos deberán ofrecer los programas pertinentes que apoyen a las y los pacientes privados de la libertad para su atención médica integral."

"Artículo 194. Atención externa

"Las instituciones que proporcionen atención externa a las personas sujetas a medidas de seguridad distintas a la privación de la libertad, deberán contar con las instalaciones y mobiliario, servicios y suministros adecuados para las necesidades de las personas usuarias."

"Artículo 195. Normas reglamentarias y protocolos

"Las normas y protocolos correspondientes atenderán a lo dispuesto en instrumentos internacionales para la protección de las personas discapacitadas. Los protocolos previstos en esta Ley no podrán aplicarse a los establecimientos sin su previa adecuación y complementación para las circunstancias particulares de las personas con algún tipo de discapacidad."

"Artículo 196. Controversias

"Las controversias que se presenten con motivo del trato y el tratamiento en la ejecución de las medidas de seguridad, que no sean de la competencia de las y los jueces del proceso, serán resueltas por los jueces de ejecución con apego a esta Ley, con la realización de los ajustes razonables al procedimiento."

"Artículo 197. Determinación de lugar de internamiento

"Cuando una misma persona esté sujeta a medidas de seguridad y la pena de prisión



o prisión preventiva en razón de procesos distintos, se atenderá a lo dispuesto en este Capítulo respecto al lugar y condiciones de internamiento."

"Artículo 68. Las autoridades del Sistema Penitenciario podrán colaborar con las instituciones del Gobierno Federal para que, conforme a los tratados de extradición firmados por México, las personas privadas de la libertad de nacionalidad mexicana que compurguen sentencias en países extranjeros cumplan sus condenas en Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, si así lo desean."

"Artículo 54. Traslado Internacional de personas sentenciadas Las personas sentenciadas de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, así como las de nacionalidad extranjera que hayan sido sentenciadas por autoridades judiciales mexicanas del fuero federal o local, podrán ser trasladadas a sus países de origen o residencia, en términos de los tratados o convenciones internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. La falta de tratado, no impedirá dar curso a una solicitud de traslado internacional de personas sentenciadas. En estos casos, el trámite correspondiente se efectuará bajo el principio internacional de reciprocidad, bajo las siguientes bases:

"I. Que la persona sentenciada otorgue y exprese libremente su deseo y consentimiento a ser trasladado a su país de origen.

"II. Que sean nacionales del país al cual desean ser trasladados.

"III. Que la sentencia se encuentre firme, es decir que ningún procedimiento de apelación, recurso o juicio en contra de la misma esté pendiente de resolución.

"IV. En caso de haber sido sentenciados a pena pecuniaria, ésta haya sido liquidada, o exista acuerdo de prescripción de la misma. Asimismo, de haber sido condenadas a reparación de daño, éste debe estar finiquitado o prescrito.

"V. Que la pena que falte por cumplir a las personas sentenciadas al momento de su



petición de traslado sea de por lo menos 6 meses.

"VI. Que el delito por el cual fueron sancionados en México también se encuentre contemplado y sancionado en su país. Lo cual no significa que sea contemplado en los mismos términos o condiciones, sino que genéricamente se encuentre tipificado y sancionado por una ley del país de traslado.

"VII. Que el traslado contribuya a la reinserción o reintegración de las personas sentenciadas en la vida social.

"VIII. Que no exista procedimiento penal o de extradición pendiente en contra la persona sentenciada.

"Para este procedimiento se entenderá como Estado Trasladante, aquel Estado en el que la persona fue sentenciada y Estado Receptor, aquel al cual desea ser trasladado.

"El Ejecutivo Federal determinará la autoridad Coordinadora entre el Estado Trasladante y el Estado Receptor para la tramitación del procedimiento de traslado, salvo que el Tratado o Convención aplicable establezca disposición en contrario."

Ubicación

"**Artículo 73.** Los Centros Penitenciarios para personas indiciadas y procesadas serán distintos a los destinados para personas sentenciadas y de aquellos en que deban cumplirse los arrestos.

"Las áreas destinadas a las personas privadas de la libertad estarán físicamente separadas de las áreas de gobierno y estará estrictamente prohibido el acceso

"Artículo 5. Ubicación de las personas privadas de la libertad en un Centro Penitenciario

"Los Centros Penitenciarios garantizarán la separación de las personas privadas de la libertad, de conformidad con lo siguiente:

"I. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres;



de éstas a dichas áreas, salvo que sea requerido por las autoridades del Centro Penitenciario."

"Artículo 74. Las mujeres en reclusión con sus hijos deberán contar con todas las facilidades médicas pediátricas, de alimentación y desarrollo de los menores y deberán estar separadas de la población general y en estancias unitarias."

"Artículo 75. Las personas mayores de sesenta años privadas de la libertad que cumplan sentencia en cualquiera de los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, deberán ser separadas de la población general para que reciban la atención geriátrica necesaria para preservar su salud y condiciones dignas de estancia, por lo que existirán áreas geriátricas especializadas en los mismos; lo anterior con la finalidad de fortalecer el respeto a sus derechos humanos."

CAPÍTULO III

De la ubicación

"Artículo 92. Toda persona privada de la libertad tiene derecho a una adecuada ubicación de acuerdo con su género, lugar de origen, edad, estado de salud, oficio o profesión, comisión o imputación de delito doloso o culposo, así como pertenencia a un sector de la población.

"El Comité vigilará que no existan condiciones de privilegio entre las personas privadas de la libertad y que se asignen equitativamente los espacios disponibles, tomando en cuenta la ubicación y características antes mencionadas."

"Artículo 93. Las personas privadas de la libertad con discapacidad psicosocial

"II. Las personas procesadas y sentenciadas ocuparán instalaciones distintas;

"III. Las instalaciones destinadas a los inimputables se ajustarán a lo dispuesto por el Capítulo IX, Título Quinto, de la presente Ley;

"IV. Las personas en prisión preventiva y en ejecución de sentencias por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales de seguridad se destinarán a espacios especiales.

"Adicionalmente la Autoridad Administrativa podrá establecer sistemas de clasificación de acuerdo en los criterios de igualdad, integridad y seguridad."

"Artículo 193. Organización en establecimientos

"Los establecimientos para personas inimputables deberán estar separados para mujeres y hombres y deberán contar con el personal especializado masculino y femenino para la atención de las personas privadas de la libertad. Estos establecimientos deberán ofrecer los programas pertinentes que apoyen a las y los pacientes privados de la libertad para su atención médica integral."



que se encuentren en los Centros Penitenciarios deberán ser ubicadas de manera temporal o permanente en lugares destinados para ello, en los que se deberá contar con las condiciones adecuadas para garantizar atención médica, psiquiátrica y psicológica."

"Artículo 94. La autoridad penitenciaria ubicará a las personas con discapacidad en instalaciones accesibles, ya sea de forma temporal o permanente."

"Artículo 95. Los criterios técnicos para la ubicación de la población interna estarán fundados sobre bases clínico-criminológicas y del comportamiento humano, su identificación con grupos de pares, hábitos, costumbres e intereses. Los citados criterios serán determinados por la Subsecretaría, debiéndose considerar las características del Centro que corresponda, de manera que los Centros Penitenciarios Preventivos observen la misma aplicación, al igual que los Centros Penitenciarios de Ejecución de Sanciones Penales.

"El Centro de Diagnóstico, Ubicación y Determinación de Tratamiento realizará los estudios técnicos de personalidad necesarios de las personas privadas de la libertad y presentará el caso ante el Comité Técnico, donde se analizará y decidirá su ubicación, de acuerdo con los criterios establecidos por la Subsecretaría."

"Artículo 96. Una vez determinada la clasificación por parte del Comité Técnico, se procederá a ubicar a la persona privada de la libertad en el dormitorio correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

"Las personas privadas de la libertad que se encuentren en el área de ingreso, medidas



cautelares y en el Centro de Diagnóstico, Ubicación y Determinación de Tratamiento, no podrán tener acceso a la población general; de igual forma, aquellos que se les haya asignado un dormitorio no podrán acceder a las áreas antes mencionadas, salvo casos en que el Comité Técnico autorice el acceso, bajo estricta supervisión de las áreas técnica y de seguridad del Centro Penitenciario de que se trate."

Traslados

"**Artículo 89.** Las personas privadas de la libertad sobre las cuales recayó una sentencia condenatoria ejecutoriada tendrán derecho a que se les traslade a un Centro Penitenciario cercano a su domicilio o al de su familia; lo anterior, de acuerdo con los convenios nacionales e internacionales vigentes; a excepción de aquellas que se encuentren sentenciadas por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales de seguridad."

CAPÍTULO IV

De los traslados

"**Artículo 97.** Los traslados permanentes, eventuales o transitorios a otro Centro Penitenciario de las personas privadas de la libertad se podrán realizar únicamente por las siguientes razones:

- "I. Cambio de su situación jurídica;
- "II. Cambio de dependencia de autoridad judicial;
- "III. Tratamiento médico;
- "IV. Por seguridad individual o institucional debidamente motivada y fundada;

Capítulo V traslados

"Artículo 49. Previsión general

"Las personas sujetas a prisión preventiva deberán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos al lugar donde se está llevando a cabo su proceso. Las personas sentenciadas podrán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos a su domicilio. Esta disposición no aplica en el caso de delincuencia organizada y respecto de otras personas privadas de la libertad que requieran medidas especiales de seguridad en los términos del penúltimo párrafo del artículo 18 Constitucional."

"Artículo 50. Traslados voluntarios

"Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad dentro del territorio nacional operarán cuando exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución. En estos casos no podrá negarse el traslado cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución."



"V. Observancia del régimen de visitas;

"VI. Traslado voluntario;

"VII. Traslado internacional;

"VIII. Determinación de las autoridades especializadas en la ejecución de sanciones penales; y

"IX. Presentación en diligencias judiciales a las salas penales."

"Artículo 98. Los traslados para la práctica de diligencias judiciales o para atención médica especial deberán fundamentarse en el requerimiento de la autoridad competente, en la orden o dictamen médico respectivo."

"Artículo 99. Los traslados, en relación con el artículo que antecede, se llevarán a cabo con autorización de la persona titular de la Dirección del Centro Penitenciario y bajo la custodia y más estricta responsabilidad del personal de Seguridad Penitenciaria o personal de Seguridad Procesal designado, debiendo ser acompañada la persona privada de la libertad trasladada al menos por una persona de custodia de su mismo género. Durante los traslados, se tratará de exponer lo menos posible a la persona privada de la libertad y se tomarán disposiciones para protegerla de cualquier riesgo."

"Artículo 100. Cuando el personal médico de los servicios de salud determine necesario trasladar a una persona privada de la libertad a otra unidad médica, ya sea para diagnóstico, tratamiento, o en casos de urgencia, solicitará su traslado a la Dirección del Centro Penitenciario de que se trate o a la persona servidora pública que normativamente la supla, acompañando

"Cuando exista el interés de una persona sentenciada para ser trasladada a otro Centro Penitenciario, el Juez de Ejecución requerirá su consentimiento expreso en presencia de la persona que sea su defensora. No procederá el traslado a petición de parte tratándose de personas sentenciadas por delitos de delincuencia organizada.

"Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad a otro país operarán cuando exista un tratado internacional en términos de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 18 de la Constitución."

"Artículo 51. Traslados involuntarios

"El traslado involuntario de las personas privadas de la libertad procesadas o sentenciadas deberá ser autorizado previamente en audiencia pública por el Juez de Control o de Ejecución, en su caso. Dicha resolución podrá ser impugnada a través del recurso de apelación.

"En audiencia ante el Juez de Ejecución se podrá solicitar el traslado. La Autoridad Penitenciaria podrá solicitar el traslado involuntario en casos de emergencia por cualquier medio.

"En el caso de las personas sujetas a prisión preventiva, el traslado podrá realizarse a petición del Ministerio Público ante el Juez de Control, en términos de lo establecido en el Código."

"Artículo 52. Excepción al Traslado voluntario

"La Autoridad Penitenciaria, como caso de excepción a lo dispuesto en el artículo 50, podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requi



dicha solicitud con la hoja de referencia y contrareferencia correspondiente.

"El traslado a hospitales particulares únicamente procederá cuando las unidades médicas oficiales no cuenten con los medios para atender la enfermedad de la persona privada de la libertad, cuyo gasto correrá a cargo de la persona privada de la libertad o sus familiares."

"Artículo 101. También se autorizarán traslados para efectos de la visita íntima inter-centros penitenciarios, los cuales consisten en que las personas privadas de su libertad podrán ser trasladadas a otro Centro Penitenciario. Dichos traslados se podrán realizar solamente una vez a la semana, con las medidas de seguridad que el caso amerite, previa realización de los estudios técnicos y la autorización correspondiente."

"Artículo 102. También se podrá autorizar el traslado la persona privada de la libertad en los casos de fallecimiento o enfermedad grave, debidamente comprobados, de los padres, madres, hijas e hijos, hermanas, hermanos o de quienes formaron parte de su núcleo familiar, en su vida en libertad. Dicha autorización podrá ser brindada por la persona titular de la Dirección del Centro Penitenciario o la persona servidora pública de guardia, previo acuerdo con la persona titular de la Subsecretaría. Para lo anterior, se deberá verificar que dicha externación no represente un riesgo para la Institución ni la sociedad. En estos casos, la persona titular de la Dirección del Centro, bajo su más estricta responsabilidad, fijará las condiciones y medidas de seguridad conforme a las cuales debe realizarse la salida y el regreso.

sito de notificar al juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizado el traslado, en los siguientes supuestos:

"I. En casos de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad;

"II. En casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad, y

"III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del Centro Penitenciario.

"En todos los supuestos de excepción a los traslados sin autorización previa, el juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación para calificar la legalidad de la determinación administrativa de traslado. En contra de la resolución judicial se podrá interponer el recurso de apelación en los términos previstos en esta Ley.

"En caso que dentro del plazo establecido, la autoridad jurisdiccional no se pronuncie respecto de la legalidad del acto, la persona privada de la libertad podrá interponer una controversia judicial contra la determinación administrativa."

"Artículo 53. Limitaciones al traslado de mujeres privadas de la libertad

"Queda prohibido el traslado involuntario de mujeres embarazadas o de las mujeres privadas de la libertad cuyas hijas o hijos vivan con ellas en el Centro Penitenciario. Si la mujer privada de la libertad solicitase el traslado, se atenderá al interés superior de la niñez."



"En caso de que no se autorice la salida de la persona privada de la libertad, se podrá permitir el acceso momentáneo del cuerpo del familiar fallecido al área que la persona titular de la Dirección determine."

"Artículo 103. La persona titular de la Subsecretaría podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad mediante resolución administrativa, debiendo notificar a la o el Juez competente dentro de las veinticuatro horas subsiguientes de haber realizado el traslado en los siguientes supuestos:

"I. En casos de delincuencia organizada y/o medidas especiales de seguridad;

"II. En casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de las personas privadas de la libertad; y

"III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del Centro Penitenciario."

"Artículo 54. traslado internacional de personas sentenciadas

"Las personas sentenciadas de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, así como las de nacionalidad extranjera que hayan sido sentenciadas por autoridades judiciales mexicanas del fuero federal o local, podrán ser trasladadas a sus países de origen o residencia, en términos de los tratados o convenciones internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. La falta de tratado, no impedirá dar curso a una solicitud de traslado internacional de personas sentenciadas. En estos casos, el trámite correspondiente se efectuará bajo el principio internacional de reciprocidad, bajo las siguientes bases:

"I. Que la persona sentenciada otorgue y exprese libremente su deseo y consentimiento a ser trasladado a su país de origen.

"II. Que sean nacionales del país al cual desean ser trasladados.

"III. Que la sentencia se encuentre firme, es decir que ningún procedimiento de apelación, recurso o juicio en contra de la misma esté pendiente de resolución.

"IV. En caso de haber sido sentenciados a pena pecuniaria, ésta haya sido liquidada, o exista acuerdo de prescripción de la misma. Asimismo, de haber sido condenadas a reparación de daño, éste debe estar finiquitado o prescrito.

"V. Que la pena que falte por cumplir a las personas sentenciadas al momento de su petición de traslado sea de por lo menos 6 meses.



"VI. Que el delito por el cual fueron sancionados en México también se encuentre contemplado y sancionado en su país. Lo cual no significa que sea contemplado en los mismos términos o condiciones, sino que genéricamente se encuentre tipificado y sancionado por una ley del país de traslado.

"VII. Que el traslado contribuya a la reinserción o reintegración de las personas sentenciadas en la vida social.

"VIII. Que no exista procedimiento penal o de extradición pendiente en contra la persona sentenciada.

"Para este procedimiento se entenderá como Estado Trasladante, aquel Estado en el que la persona fue sentenciada y Estado Receptor, aquel al cual desea ser trasladado.

"El Ejecutivo Federal determinará la autoridad Coordinadora entre el Estado Trasladante y el Estado Receptor para la tramitación del procedimiento de traslado, salvo que el Tratado o Convención aplicable establezca disposición en contrario."

"Artículo 55. Competencia para la resolución de un traslado internacional de personas sentenciadas

"Cuando la solicitud de traslado sea presentada por un extranjero que fue sentenciado por una autoridad judicial mexicana, corresponderá conocer y resolver de la petición de traslado al Juez de Ejecución del centro de reclusión donde se encuentre físicamente la persona sentenciada o, en su caso, el de la jurisdicción de emisión de sentencia.



"Tratándose de solicitudes de traslado de ciudadanos mexicanos en el extranjero, será competente para conocer y resolver de la petición que se trate la Autoridad Penitenciaria competente, quien de resolver procedente el traslado también señalará el lugar de reclusión al cual deberá ingresar la persona trasladada y una vez ingresado al Centro Penitenciario lo hará del conocimiento inmediatamente del Juez de Ejecución competente para iniciar el procedimiento de ejecución de acuerdo con esta Ley.

"En todo trámite de traslado internacional de sentenciados, la autoridad correspondiente que conozca del caso, únicamente verificará que se sigan las formalidades y requisitos que establece el tratado o convención aplicable y de no existir éste, los requisitos del artículo anterior.

"Una vez resuelta la procedencia de traslado, el Ejecutivo Federal, llevará a cabo las gestiones y logística necesarias para materializar y ejecutar el traslado correspondiente."

"Artículo 56. Prioridades en caso de traslados internacionales

"Cuando exista anuencia para trasladar a diversas personas a la vez y no sea posible realizar de manera material o inmediata todos los traslados en un mismo acto, se dará prioridad a aquellos casos en los que se compruebe que el traslado impera inmediatez por una cuestión humanitaria tratándose de enfermedad grave o terminal de la persona sentenciada o de alguno de sus familiares consanguíneos en línea directa de primer y segundo grado ascendiente y descendiente."



"Artículo 57. Competencia de controversias con motivo de traslados nacionales

"Las controversias con motivo de los traslados nacionales podrán ser conocidas por el Juez de Ejecución del Centro Penitenciario de origen o por el Juez de Ejecución del Centro Penitenciario receptor competente, a prevención de quien conozca primero del asunto.

"En el caso de traslados internacionales, será competente el Juez de Ejecución con jurisdicción en los Centros Penitenciarios donde se encuentre la persona privada de la libertad o, en su caso, el de la jurisdicción donde se hubiere dictado la sentencia correspondiente, a elección de la persona privada de la libertad, siguiendo el procedimiento que para tal efecto se establezca en el tratado aplicable.

"Las mismas reglas de competencia se observarán en relación con las personas inimputables sujetas a medidas de seguridad en los establecimientos previstos en la ley."

59. De la comparación entre ambas leyes resulta claro para este Alto Tribunal que la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México contiene normas que regulan aspectos coincidentes con aquellas contempladas por la Ley Nacional de Ejecución Penal, la cual, como se analizó previamente, se emitió en cumplimiento de la reforma de dos mil trece a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, que facultó al Congreso de la Unión para promulgar una legislación única aplicable a la Federación, los Estados y el Distrito Federal en materia de ejecución de ejecución de las penas impuestas por el sistema de justicia penal y cuyo objeto, como lo dispone su artículo 1, consiste en establecer normas que deben observarse durante el internamiento de personas por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; es decir, que las personas privadas de la libertad obtengan las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna en aras de salvaguardar sus derechos.



60. Incluso, se aprecia que el objeto de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, aparte de desarrollar disposiciones mínimas que regulen la operación y funcionamiento de los centros penitenciarios, también busca implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas; lo cual coincide totalmente con la finalidad de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

61. Por tanto, de la comparación normativa realizada, este Tribunal Pleno observa que la legislación local establece normas que inciden durante el internamiento de personas privadas de su libertad dentro de los centros penitenciarios de la Ciudad de México, en específico, en los siguientes aspectos:

- **Objeto, aplicación y observancia** (artículo 1).
- **Definición del término sistema penitenciario** (artículo 3, fracción XXXIX).
- **Definición de plan de actividades** –entendida como aquellas de carácter laboral, educativas y culturales que llevan a cabo las personas privadas de la libertad– (artículo 65).
- **Bases de datos de personas privadas de la libertad** que ingresan a centros penitenciarios. (artículo 88).
- **Derechos de las personas privadas de la libertad** (artículos 21, 22, 23, 24, 25 y 26).
- **Entrevistas y comunicación con el exterior** –relativo a la comunicación de personas privadas de la libertad con la persona encargada de su defensa y con sus familiares– (artículos 27 y 28).
- **Capacitación para el trabajo** –como herramienta para que las personas privadas de la libertad adquieran conocimientos, aptitudes, habilidades y com-



petencias laborales necesarias para realizar actividades durante la reclusión o también, al obtener su libertad. Así como la administración de las ganancias– (artículos 29, 30, 31, 32, 33 y 34).

- **Educación** –reconociendo que toda persona privada de la libertad tiene derecho a la educación– (artículo 35).

- **Actividades deportivas, culturales, recreativas y religiosas** (artículos 36 y 37).

- **Salud** –atención médica, higiene, tratamiento de adicciones, entre otros– (artículos 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49).

- **Régimen de visitas** –general e íntima– (artículos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57).

- **Derechos de las mujeres privadas de su libertad** (artículos 58, 59, 60 y 61).

- **Tratamiento a personas inimputables** (artículos 62 y 63).

- **Ubicación** –referente a los espacios físicos o instalaciones que ocuparan las mujeres, personas procesadas y sentenciadas, inimputables y sentenciadas por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales de seguridad– (artículos 73, 74, 75, 92, 93, 94, 95 y 96).

- **Traslados de personas privadas de la libertad** –traslados voluntarios, involuntarios, excepciones, traslados internacionales, entre otros– (artículos 68, 89, 97, 98, 99, 100, 101, 102 y 103).

62. En consecuencia, al tratarse de normas que regulan aspectos del régimen de internamiento de personas privadas de la libertad, con la finalidad que obtengan las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de sus derechos humanos, este Alto Tribunal considera **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante, ya que resulta claro que el Congreso de la Ciudad de México carecía de competencia para legislar sobre la materia relativa a la ejecución de penas, en virtud de que, como se analizó,



esa materia le compete exclusivamente al Congreso de la Unión, conforme lo dispone el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad única para legislar en materia de ejecución de penas.

63. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 3, fracción XXXIX, 65, 68, 88, 89, 21 a 63, 73 a 75 y 92 a 103 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el dos de septiembre de dos mil veintiuno.

64. Finalmente, respecto del numeral 1 de la citada Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, en el cual se define el objeto de la misma, procede declarar la **invalidez** únicamente de la porción normativa "*... e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas*", por contener el mismo vicio de inconstitucionalidad, es decir, legislar aspectos que competen exclusivamente al Congreso de la Unión.

65. Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,¹² en la que se declaró la invalidez de diversos artículos de la Constitución de la Ciudad de México. Toda vez que, si bien dichos preceptos preveían derechos relacionados con la reinserción social, no podía soslayarse que tal aspecto se incluía dentro de los contenidos previstos en la Ley Nacional de

¹² Fallada en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 11), denominado "Impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal", en sus partes primera, denominada "Procedimiento penal", segunda, denominada "Ejecución de penas y reinserción social", y tercera, denominada "Justicia para adolescentes", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 11, apartado L, párrafo segundo, 44, apartado B, numeral 1, incisos a), del c) al h) y o), y 45, apartado B, numerales 1 al 7, de la Constitución Política de la Ciudad de México.



Ejecución Penal y, consecuentemente, se trataba de un ámbito competencial del Congreso Federal que no podía ser reproducido, reiterado y mucho menos modificado por las entidades federativas.

VII. EFECTOS

66. En razón de lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

67. La declaratoria de invalidez de los artículos 1, en la porción normativa referida, así como 3, fracción XXXIX, 21 a 63, 65, 68, 73 a 75, 88, 89 y 92 a 103 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México surtirá sus **efectos retroactivos** en beneficio de las personas destinatarias a la fecha en la que entraron en vigor, esto es, el tres de septiembre de dos mil veintiuno, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia.

68. La invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

69. Finalmente, la presente ejecutoria deberá notificarse a las autoridades jurisdiccionales penales competentes en la Ciudad de México, así como a la Fiscalía General de dicha entidad.

VIII. DECISIÓN

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



PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 1, en su porción normativa "e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas", 3, fracción XXXIX, del 21 al 63, 65, 68, 73, 74, 75, 88, 89 y del 92 al 103 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dos de septiembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus **efectos retroactivos** al tres de septiembre de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Ciudad de México, correspondiendo a las personas operadoras jurídicas competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Públiquesse esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández con precisiones, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández con precisiones, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del párrafo 52, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, en su porción normativa "e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas", del 21 al 33 y del 35 al 63, 65, 68, 73, 74, 75, 88, 89 y del 92 al 103 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra sin pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 3, fracción XXXIX, de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México. Los señores Ministros Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, este último sin pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas, votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del párrafo 52, Pardo Rebolledo,



Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 34 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, sin pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas, y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez de los artículos 1, en su porción normativa "e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas", 3, fracción XXXIX, del 21 al 63, 65, 68, 73, 74, 75, 88, 89 y del 92 al 103 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México surta efectos retroactivos al tres de septiembre de dos mil veintiuno, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México y 4) determinar que la presente ejecutoria deberá notificarse a las autoridades jurisdiccionales penales competentes en la Ciudad de México, así como a la Fiscalía General de la entidad.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que corresponderá a las personas operadoras jurídicas competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto aclaratorio.



En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de once de julio de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al periodo de sesiones de dos mil veinte.

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

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 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 día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 148/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión celebrada el once de julio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 148/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En particular, impugnó los artículos 1, 3, fracción XXXIX, 21 a 63, 68, 73, 74, 75, 88, 89, y 92 a 103 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dos de septiembre de dos mil veintiuno, al estimar que resultaban contrarios al principio de legalidad y seguridad jurídica, al haberse emitido por una autoridad no competente toda vez que se trata de la materia de eje-



cución penal donde la Federación cuenta con una facultad exclusiva para legislar.

El Tribunal Pleno determinó declarar la **invalidez** de dichos preceptos al estimar que el legislador de la Ciudad de México invadió la facultad exclusiva de la Federación para legislar en materia de ejecución penal. En dicha ocasión me separé de la metodología y las consideraciones sostenidas por el proyecto, conforme a los razonamientos que expondré en el presente voto.

I. Criterio de la mayoría

Para comenzar, la sentencia se ocupa de determinar si existe competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de ejecución de penas y, posteriormente, si lo regulado en los preceptos impugnados está vedado a las entidades federativas. Con este fin, cita el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, se refiere al proceso de reformas de ocho de octubre de dos mil trece y a su régimen transitorio. Posteriormente, señala que –en ejercicio de esta atribución– el Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, se hace referencia al proceso legislativo que le dio origen y a su artículo 1o. referente a su objeto. A partir de ello, se concluye que todos los aspectos que se encuentren dentro de los rubros mencionados por el numeral 1o. de la Ley Nacional de Ejecución Penal no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración. En apoyo a lo anterior, se señala que el tercero transitorio de dicho ordenamiento previó la abrogación de las leyes estatales que regularan dicha materia, a partir de la entrada en vigor de dicha ley.

Ahora bien, para analizar si dichos preceptos vulneran la competencia del Congreso de la Unión en materia de ejecución penal, el proyecto realiza un ejercicio comparativo entre los artículos impugnados de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México y los preceptos correspondientes de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Al respecto, concluye que los artículos 3, fracción XXXIX, 65, 68, 88, 89; 21 a 63; 73 a 75; y, 92 a 103 de la ley local regulan aspectos coincidentes con aquellos de la ley nacional, por lo que declara su invalidez.

Finalmente, respecto del numeral 1o., en el cual se define el objeto de la misma, declara la invalidez únicamente de la porción normativa "... e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las



personas procesadas como sentenciadas", por contener el mismo vicio de inconstitucionalidad.

II. Motivo de mi disenso

Como lo señalé durante la discusión del asunto, si bien es cierto que la **materia de ejecución penal es competencia exclusiva del Congreso de la Unión** conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c),¹ de la Constitución General, me separo de la integralidad de la sentencia, pues **no comparto la metodología** empleada para determinar si los preceptos impugnados de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México violan dicha facultad.

Desde mi perspectiva, no basta con realizar un ejercicio comparativo entre la norma impugnada y las disposiciones de la ley nacional, pues esto implicaría atribuirle a esta última el carácter de ley general e, incluso, prejuizar sobre su constitucionalidad. En efecto, tal como lo sostuve durante la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 52/2015² y la 45/2019,³ considero que debe

¹ Constitución General

"Art. 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.

"..."

² Resuelta en sesión de veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, aprobado por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –salvo la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general"–, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Asimismo, se aprobó, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto impugnado, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Pérez Dayán (ponente) y Medina Mora I., estuvieron ausentes.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dos de junio de dos mil veinte. Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al parámetro de regularidad constitucional de los preceptos impugnados.



realizarse un análisis particular de cada una de las normas impugnadas para determinar si su contenido pertenece a la materia de ejecución penal y, por tanto, violan la facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

A diferencia de otras materias concurrentes, en las cuales la Constitución General faculta al Congreso de la Unión a distribuir competencias a través de leyes generales, en materia de ejecución penal otorga una facultad única al legislador federal para emitir la legislación nacional. Esto es, el Congreso de la Unión no tiene competencia para emitir una ley marco en la materia que sirva de parámetro para las leyes locales, sino únicamente para expedir una ley nacional.

En este sentido, considero que, para determinar si ciertas disposiciones inciden en la competencia exclusiva que la Constitución General le otorga al legislador federal, **no basta con realizar un contraste con la ley nacional, sino que debe atenderse a la materia que regulan dichas normas.** Sostener lo contrario implicaría que cualquier disposición establecida en la ley nacional fuera, en automático y por disposición del órgano constituido, parte de su competencia exclusiva con independencia de su contenido.

Bajo esta línea de pensamiento, en el presente caso voté en contra del proyecto, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de las sesenta y cuatro normas que se sometieron a nuestra consideración. Esto, pues únicamente se realizó un ejercicio comparativo de dichos preceptos con disposiciones de la ley nacional, lo cual, a mi juicio, resulta insuficiente para determinar si cada una de ellas incide en la materia de ejecución penal y, por tanto, en la facultad exclusiva del legislador federal.

Dicho análisis pormenorizado me parece especialmente relevante en el caso del artículo 60,⁴ pues la norma no está dirigida específicamente a regular el

Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra de conservar este considerando. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁴ **Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México**

"Artículo 60. Cuando, derivado del seguimiento, y una vez agotadas medidas alternativas, se considere que la permanencia de un niño o niña en el Centro Penitenciario es nociva para su desarrollo biopsicosocial, se solicitará la intervención de las autoridades competentes en la protección a menores de edad.

"Cuando se separe a niñas y niños de sus madres antes de que cumplan seis años, se adoptarán medidas encaminadas a fortalecer sus lazos afectivos brindando espacio y tiempo para ello."



procedimiento de ejecución o los derechos de las personas internas, sino la permanencia de los niños y niñas en el centro penitenciario, quienes evidentemente no están sujetos a una pena. En este sentido, no resultaba evidente que la norma invadiera la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, ni tampoco podía arribarse a dicha conclusión a partir de su cotejo con la ley nacional.

En este sentido, reitero, **se requería un estudio mucho más minucioso en torno al contenido del concepto de ejecución penal, más allá de lo que dispone la ley nacional**, a fin de dilucidar si se actualizaba una invasión a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Ello, máxime que se trata de normas que tienen un gran impacto en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo cual es un tema de la mayor importancia.

Es por estos motivos que voté en contra del proyecto en su integridad, sin pronunciarme sobre la constitucionalidad de cada uno de los artículos impugnados en el presente caso por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 148/2021.

En sesión celebrada el once de julio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 148/2021, en la que se declaró la invalidez de los artículos 1, en su porción normativa "*e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas*"; 3, fracción XXXIX; del 21 al 63, 65, 68, 73, 74, 75, 88, 89 y del 92 al 103, todos de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado el dos de septiembre de dos mil veintiuno.

Esta decisión tuvo sustento, fundamentalmente, en que las disposiciones impugnadas correspondían a la materia de ejecución de penas, cuya regulación compete de forma exclusiva al Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en el



artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal;¹ por tanto, el Congreso de la Ciudad de México no se encontraba facultado para expedirlas.

En la sesión respectiva me posicioné, en general, a favor de lo determinado en esta acción de inconstitucionalidad; sin embargo, formule el presente voto para exponer las razones por las que me posicioné en contra de declarar la invalidez del artículo 3, fracción XXXIX, de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.²

Conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno, los Estados no pueden ni siquiera repetir o reiterar los contenidos previstos en los ordenamientos únicos expedidos por el Congreso de la Unión en ejercicio de la competencia prevista en la norma constitucional antes aludida, entre los que se encuentra la Ley Nacional de Ejecución Penal. Sin embargo, en diversos precedentes me he posicionado en el sentido de que no siempre la reiteración es indebida.³

Con base en lo anterior, en el caso me posicioné en contra de la declaratoria de invalidez del artículo 3, fracción XXXIX, de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, ya que en dicha disposición únicamente se reiteraba lo previsto en el artículo 3, fracción XXIV, de la Ley Nacional de Ejecución Penal,⁴ lo que, desde mi punto de vista, únicamente tenía por objeto estable-

¹ **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. ..."

² **Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México**

Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

XXXIX. Sistema Penitenciario: Conjunto de normas jurídicas e instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia. Está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte, como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad, así como procurar los medios para que no vuelva a delinquir; y ..."

³ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas en sesión del Tribunal Pleno de seis de septiembre de dos mil dieciocho.

⁴ **Ley Nacional de Ejecución Penal**

Artículo 3. Glosario ...

XXIV. Sistema Penitenciario: Al conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia, el cual está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir; ..."



cer la materia que aborda la ley impugnada, y no modificaba ni alteraba en ningún aspecto lo previsto en la ley nacional; de ahí que, a mi juicio, esa norma podía subsistir válidamente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 148/2021.

En sesión del once de julio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En ella, se declaró la invalidez de diversos artículos y porciones normativas de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el dos de septiembre de dos mil veintiuno.

La razón para declarar la invalidez de los preceptos impugnados fue que el legislador local invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c),¹ de la Constitución General para legislar en materia de ejecución de penas, lo cual vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad.

En la sentencia se decidió la invalidez de las normas controvertidas, a partir de exponer su contenido en una tabla para compararlos con los artículos de la Ley Nacional de Ejecución Penal donde se regulan los mismos aspectos.

De la comparación se obtiene que las disposiciones analizadas regulan aspectos coincidentes con los contempladas por dicha ley nacional, cuyo objeto consiste en que las personas privadas de la libertad obtengan las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna, en aras de salvaguardar sus derechos.

En ese orden de ideas, subrayo que no hay lugar a dudas que la materia de ejecución de penas sólo puede ser legislada por el Congreso de la Unión. Sin embargo, no

¹ "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."



comparto la metodología para solucionar el caso, que se dirige a la comparación de contenidos de las normas impugnadas con las de la ley de ejecución penal, en virtud de que desde mi perspectiva para determinar la naturaleza de una norma no basta con atender a su ubicación en una legislación o su coincidencia con las normas de otra codificación, para atribuirle que su función corresponde a la materia de la ley que sirve como parámetro de comparación, ya que pienso que se debe atender a su contenido y la dirección de la conducta que regula.

En efecto, una norma al estar encaminada a regular las conductas de las personas en un sector específico se identifica con una materia del sistema jurídico, por ejemplo, civil, administrativo, laboral y penal, entre otras, por lo cual la definición de la parte a la que corresponde no se obtiene por la legislación a la que pertenece, sino por el análisis de cada una de las normas controvertidas para conocer si su regulación incide en la materia de ejecución penal.

Lo anterior, porque en una legislación pueden ser necesarias, por ejemplo, normas competenciales o normas orgánicas para hacer operable los mandatos que sí son puramente de la rama de la ejecución penal. De ahí, que desde mi perspectiva es indispensable que se analice cada porción normativa impugnada para verificar si sus hipótesis se dirigen a las condiciones de internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad decididas en una resolución jurisdiccional, o se trata de cuestiones sobre los procedimientos para resolver controversias en la ejecución de penas o regulan medios para lograr la reinserción social, que son los objetivos que integran la materia de ejecución penal, de acuerdo con el artículo 1² de la legislación nacional y que son los necesarios para lograr la homogenización de la materia, que fue la finalidad primordial de la reforma constitucional que estableció la competencia al Congreso de la Unión para regular todo lo relativo a la ejecución penal.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² "Artículo 1. Objeto de la Ley

"La presente ley tiene por objeto:

"I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

"II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y

"III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

"Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN SU NOMBRE (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBERÁ 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.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL.

V. DELITO DE SECUESTRO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 87, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "ASÍ COMO EN CUALQUIERA DE LAS VARIABLES O MODALIDADES DE LA FIGURA TÍPICA DE SECUESTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 87, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "ASÍ COMO EN CUALQUIERA DE LAS VARIABLES O MODALIDADES DE LA FIGURA TÍPICA DE SECUESTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).



VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 87, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "ASÍ COMO EN CUALQUIERA DE LAS VARIABLES O MODALIDADES DE LA FIGURA TÍPICA DE SECUESTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 3 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del asunto.	10
II.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	11
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial se presentó de forma oportuna.	13
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Se desestiman los motivos de improcedencia.	14
V.	ESTUDIO DE FONDO	Se determina la inconstitucionalidad del artículo 87, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, en la porción normativa que dice: " <i>así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro</i> ".	18
VI.	EFFECTOS	Se otorgan efectos retroactivos a la determinación de invalidez al día en que entró en vigor el decreto impugnado.	23
	DECISIÓN	PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.	23



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 87, párrafo segundo, en su porción normativa "así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 109, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de abril de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos retroactivos al doce de abril de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **tres de agosto de dos mil veintitrés**.

VISTOS los autos para resolver la **acción de inconstitucionalidad 73/2022**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada.** Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el once de mayo de dos mil veintidós, **María del Rosario Piedra Ibarra**, presidenta de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:



Autoridades responsables:

- A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes.
- B. Gobernador del Estado de Aguascalientes.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

- Artículo **87, segundo párrafo, en su porción normativa "así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.**

- Precepto publicado en el Diario Oficial del Estado de Aguascalientes, el **once de abril de dos mil veintidós.**

2. SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados. La promovente estimó violados los artículos 1o., 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1, 2, 3 y 9, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. La parte promovente aduce el siguiente concepto de invalidez en el que argumenta, en síntesis, lo siguiente:

- **Único.** El artículo 87, segundo párrafo, en su porción normativa "*así como cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro*", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, transgrede el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, **toda vez que el Congreso Local no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar sobre cuestiones relativas a la imprescriptibilidad del delito de secuestro.**

- Como ya se explicó, **el once de abril de dos mil veintidós**, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Decreto Número 109 por el que se reformaron los artículos 87, segundo párrafo y 88 del Código Penal para esa entidad federativa, cuyos cambios recayeron en la determinación y alcance de las hipótesis en las que no opera la prescripción de delitos para el ejercicio de la acción penal.



• En lo que interesa al presente asunto, cabe puntualizar que mediante dicho acto legislativo se estableció que el ejercicio de la acción penal será imprescriptible cuando se trate de:

- Pornografía infantil o de "incapaces".
- Violación o violación equiparada.
- Secuestro o cualquiera de sus variables o modalidades.

• En este sentido, debe referirse que el **cuatro de mayo de dos mil nueve**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución, en la que se precisó que el Congreso de la Unión tendría la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro, que estableciera como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios.

• La intención de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro fue crear homogeneidad en su regulación que facilitaría la investigación, persecución y sanción de este delito, para combatirlo con mayor eficacia, por lo que se buscaba que fuera a través de un solo ordenamiento jurídico en el que se establecieran los supuestos en los que las autoridades locales podrían perseguir los delitos ahí tipificados y, a partir de lo anterior, que correspondiera exclusivamente a la ley general establecer los tipos penales de secuestro y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente, así como las reglas o bases sobre las cuales las entidades federativas tendrán que constreñirse para su investigación.

• En ese sentido, el Poder Reformador de la Constitución no autorizó a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni mandato de una incorporación a los códigos penales locales, precisamente porque desde la Constitución se facultó al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, cuyo objetivo es fijar los parámetros para que las autoridades de las entidades federativas puedan actuar respecto de los delitos tipificados en ella.



- Lo anterior se reafirmó en el segundo artículo transitorio del decreto aludido, pues en él se estableció que las legislaciones en materia de secuestro de las entidades federativas continuarán en vigor hasta tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución, y que una vez que se expidiera la ley general respectiva, sería únicamente ese instrumento jurídico el que contendría los tipos penales y sus sanciones, así como las bases de regulación de la materia, particularmente la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

- Ahora, no pasa inadvertido que el artículo 73, en su fracción XXI, ha sido reformado en diversas ocasiones desde que se previó la facultad de expedir una ley general en materia de secuestro; sin embargo, persiste el espíritu y alcance respecto de la atribución reconocida en favor del Congreso de la Unión, pues la redacción actual de la disposición constitucional mandata que en su inciso a) la facultad del legislador federal "*para expedir las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro ...*"

- Sentadas las bases constitucionales vigentes, debe indicarse que ese mandato se materializó el **treinta de noviembre de dos mil diez**, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución.

- Dicha ley general prevé en su artículo 1o. que es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno y, para ello, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de la misma ley.

- Precisamente, la ley general mencionada contiene una disposición atinente a la imprescriptibilidad del ejercicio de la acción penal por el delito de secuestro en cualquiera de sus variables o modalidades. A continuación, se confrontan ambas disposiciones, al regular esencialmente el mismo tema:



Ley general de la materia	Código Penal para el Estado de Aguascalientes
<p>"Artículo 5. El ejercicio de la acción penal y la ejecución de las sanciones por el delito de secuestro, son imprescriptibles."</p>	<p>"Artículo 87. ... "El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en los tipos penales de pornografía infantil o de incapaces, violación, o violación equiparada, así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro."</p>

• Como se desprende, el contenido del artículo impugnado regula una cuestión que ya se encuentra establecida en la ley general de la materia. Esta situación genera una doble regulación sobre un mismo supuesto jurídico que, a pesar de ser –en esencia– igual, vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad, toda vez que fue emitida por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

• Debe reiterarse que tal como se esbozó previamente, la Constitución estableció la facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal de expedir la ley general que regule las cuestiones esenciales del delito de secuestro, concierne su aplicación tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias y sólo aquellas cuestiones que no estén expresamente previstas en esa ley y conforme a la distribución de competencias que se prevea, las entidades federativas podrán legislar en la materia.

• Es así como no existe una autorización constitucional que habilite al Congreso de Aguascalientes para regular cuestiones que ya se encuentran establecidas en la legislación general de la materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para la correcta investigación del delito de secuestro.

• Por razones similares, ese Tribunal Constitucional ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad en las que ha declarado la invalidez de distintas disposiciones que regulaban cuestiones relacionadas con el delito de secuestro, concluyendo que, con arreglo al sistema competencial en la materia, las entidades federativas tienen vedado legislar aspectos ya regulados por la ley general.



4. CUARTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes para que rindieran su informe y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

5. Además, requirió al Poder Legislativo de Aguascalientes el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada; y, al Poder Ejecutivo, un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se haya publicado la norma controvertida.

6. QUINTO.—Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, al rendir sus informes respectivos, manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

a) Informe del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes

El Poder Legislativo, a través de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Aguascalientes, en el escrito respectivo, señaló sustancialmente lo siguiente:

- Refiere que la intención del diputado promovente de la iniciativa, que reforma el artículo de referencia, fue sujetar su facultad legislativa exclusivamente a la materia de su competencia, sin trastocar la esfera legislativa exclusiva del Congreso de la Unión, acotando su actuar estrictamente a lo que por ley le corresponde, por lo que no se modificó la porción normativa con relación a las distintas modalidades de secuestro, sino que de manera exclusiva se limitó a ampliar el catálogo de delitos sobre los cuales opera la imprescriptibilidad.

- Para reforzar lo anteriormente señalado en el proyecto de decreto del dictamen aprobado por el Pleno el día treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, se señaló lo siguiente:

"ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 87, segundo párrafo y 88 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, para quedar como sigue: ...



"Artículo 87. ...

"El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra **en los tipos penales de pornografía o de incapaces, violación o violación equiparada**, así como en cualquiera de las variables de la figura típica de secuestro.

"Artículo 88. Prescripción en caso de concurso. En los casos de concurso real o ideal, los plazos de la prescripción se computarán separadamente para cada hecho punible, pero correrán en forma simultánea, salvo que uno de los hechos sea tipificado **bajo los supuestos previstos por el párrafo segundo del artículo 87 de este código**, puesto que en estos casos no opera la prescripción."

• Siendo evidente, las modificaciones a los artículos reformados se resaltan en negritas, que en ningún momento el legislador trastocó la redacción del artículo de referencia en lo concerniente a la porción normativa que señala la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que, en consecuencia, no está generando una doble regulación, resaltando que tampoco se contrapone a lo señalado en la Constitución, ni en la ley general de la materia.

b) Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes

El director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, **Juan Manuel Anaya Villalpando**, argumentó, en síntesis, lo siguiente:

• El acto que se reclama es material y formalmente legislativo, pues en el caso concreto la reforma y adición, es producto de una deliberación que se hace en el Congreso del Estado, en la que el Ejecutivo solamente cumple con la función de promulgación de leyes.

• Señala que la promulgación y orden de publicación de la reforma cuya invalidez se impugna, se realizó en acatamiento a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, en sus artículos 32, 35 y 46, fracción I.

• De ahí, menciona que si se atiende a la naturaleza jurídica de la conducta prescrita en el artículo 46, fracción I, del ordenamiento referido, se obtiene como conclusión que la Constitución del Estado de Aguascalientes solamente faculta



al gobernador para que, una vez aprobada una ley por parte del Poder Legislativo del Estado, sea el Poder Ejecutivo quien lo mande a publicar, es decir, la promulgación de una ley es una actividad del Ejecutivo que se encuentra subordinada a la actividad del Congreso.

- El solo hecho de la promulgación en sí mismo, no violenta los preceptos constitucionales que refiere el promovente, sino por el contrario, la promulgación y publicación del decreto impugnado, es una obligación del Ejecutivo que se hace en cumplimiento al sistema jurídico federal y al propio del Estado, atento a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

- En ese orden de ideas, siendo el Poder Legislativo Local el órgano deliberativo donde se discute y se aprueba el contenido de las normas, es dicho Poder a quien, en todo caso, le corresponde realizar las manifestaciones respecto a la constitucionalidad de las normas que se promulgaron.

7. SEXTO.—Alegatos y cierre de instrucción. Por acuerdo de treinta de agosto de dos mil veintidós, el Ministro instructor, visto el estado procesal del asunto y formulados los alegatos correspondientes, dictó el auto de cierre de instrucción para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de una disposición general emitida y promulgada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes por considerar que la misma violenta los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

9. SEGUNDO.—Legitimación. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.



10. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras.

11. En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² y 18 de su reglamento interno,³ corresponde a la presidenta de la referida Comisión su representación legal, por lo que, si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.

12. Además, en el caso, se plantea la incompatibilidad de una disposición del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, con la Constitución Federal

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

² **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."

³ **Artículo 18.** La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



y tratados internacionales, por estimar que se violan los derechos a la seguridad jurídica y legalidad.

13. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

14. Máxime que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición.⁴

15. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.⁵

16. En el caso, la ley que contiene la disposición impugnada, fue publicada en el Diario Oficial del Estado de Aguascalientes el **once de abril de dos mil veintidós**, por lo que, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del **doce de abril de dos mil veintidós al once de mayo siguiente.**

⁴ Así lo determinó este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, por mayoría de seis votos, en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para impugnar normas de carácter tributario.

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. ..."



17. Consecuentemente, como la demanda fue presentada el **once de mayo de dos mil veintidós** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.

18. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo de Aguascalientes señaló que el acto impugnado es material y formalmente legislativo, pues en el caso concreto la reforma y adición, cuya invalidez se reclama, es producto de una deliberación que se hace en el Congreso del Estado, en la que el Ejecutivo solamente cumple con la función de promulgación de leyes.

19. Resulta **infundada** dicha causa de improcedencia, en virtud de que el artículo 61, fracción II, de la ley de la materia, dispone que en la demanda por la que se ejerce la acción de inconstitucionalidad, deberán señalarse los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; en tanto que el artículo 64, primer párrafo, del mismo cuerpo legal señala que el Ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieran emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.

20. Por tanto, al tener injerencia en el proceso legislativo de dicha norma general para otorgarle plena validez y eficacia, el Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión del acto presuntamente violatorio de la Constitución, por lo que se encuentra en la necesidad de responder por la conformidad de sus actos frente a dicho ordenamiento fundamental.

21. En concordancia con lo anterior, se trae a colación la tesis jurisprudencial **P./J. 38/2010**, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."

22. Ahora bien, este Tribunal Pleno, de oficio, advierte que en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, se publicaron el **diecisiete de octubre de dos mil veintidós** el **Decreto Número 195** y el **quince de mayo de dos mil veintitrés** el **Decreto Número 332**, mediante los cuales se reformó el artículo 87,



párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, es decir, el precepto impugnado. **Sin embargo, ello no actualiza la causal de improcedencia de cesación de efectos prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la ley reglamentaria de la materia.**⁶

23. Al respecto, dichas modificaciones legales se ven reflejadas en el siguiente cuadro:

Decreto impugnado Número 109 (11 de abril de 2022)	Decreto Número 195 (17 de octubre de 2022)	Decreto Número 332 (15 de mayo de 2023)
"Artículo 87. "... "El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en los tipos penales de pornografía infantil o de incapaces, violación, o violación equiparada, así como en cualquiera de las variantes o modalidades de la figura típica de secuestro. "	"Artículo 87. "... "El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en los tipos penales de pornografía infantil o de incapaces, violación y violación equiparada."	"Artículo 87. "... "El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en los tipos penales de pornografía infantil o de incapaces, violación y violación equiparada e incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar. "

24. Si bien el criterio general de este Tribunal Pleno consiste en que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, y esto ocurre cuando el precepto es reformado, modi-

⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

"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 sobreesimiento 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."



ficado, derogado o abrogado,⁷ en el caso, no se actualiza el supuesto de improcedencia, pues, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución, en relación con el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, este tribunal puede dar efectos retroactivos a las sentencias de invalidez que dicte respecto a la impugnación de normas de naturaleza penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

25. Lo que encuentra sustento en la jurisprudencia **P./J. 104/2008**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL."⁸

26. En relación con lo anterior, en diversos precedentes el Tribunal Pleno ha sostenido, esencialmente, que:⁹

a) Si bien la regla general es que la declaratoria de invalidez que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación no libera al destinatario de las consecuencias que hayan podido o puedan derivar de su observancia durante su vigencia, en materia penal el efecto derogatorio de dicha declaración de invalidez

⁷ Este criterio se contiene en las tesis de jurisprudencia P./J. 24/2005 y P./J. 8/2004, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, [J], Novena Época, Pleno, Tomo XXI, mayo de 2005, página 782; y [J], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958, respectivamente.

⁸ [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 587, P./J. 104/2008.

⁹ Los precedentes son las acciones de inconstitucionalidad: a) 30/2010 y su acumulada 31/2010, resueltas en sesión de 19 de mayo de 2011, por mayoría de 9 votos, votaron en contra los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas; y, b) 33/2011, resuelta en sesión de 12 de febrero de 2013, por mayoría de 8 votos, votaron en contra los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.



puede retrotraerse al pasado, prevaleciendo los principios generales y disposiciones legales de esa materia.

b) Uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a la aplicación de la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada puede estar reformada, modificada, derogada o abrogada, sigue surtiendo efectos respecto de aquellos casos en los que el delito se cometió bajo su vigencia.

c) Como la norma reformada, modificada, derogada o abrogada aún puede producir efectos jurídicos concretos, no se actualiza el supuesto de improcedencia por cesación de efectos, por lo que la Suprema Corte debe pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, a fin de hacer prevalecer la supremacía constitucional y los principios generales y disposiciones legales que rigen en la materia penal.

27. De acuerdo con lo anterior, la potencial declaración de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto en la porción normativa correspondiente tendrá impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia, por lo que no se actualiza la causa de improcedencia de cesación de efectos y debe analizarse la constitucionalidad de lo relativo al artículo 87 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.¹⁰

28. Con relación a este apartado, el Tribunal Pleno sostuvo consideraciones similares al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2014.¹¹

29. QUINTO.—Estudio de fondo. La Comisión plantea en su único concepto de invalidez que el artículo 87, párrafo segundo, en su porción normativa: "*así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro*", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes es inconstitucional en virtud de que el Congreso de la entidad federativa señalada carece de competencia para regular el delito de secuestro.

30. La norma impugnada textualmente señala:

¹¹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de 22 de octubre de 2015, por unanimidad de 11 votos.



Código Penal para el Estado de Aguascalientes

"Artículo 87. ...

"El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en los tipos penales de pornografía infantil o de incapaces, violación, o violación equiparada, **así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro.**"

31. Por su parte el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución¹² –adicionada por la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince– establece que **el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes generales que prevean como mínimo los tipos penales y las 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. **Esto es, la Constitución reconoce al Congreso Federal la competencia constitucional de legislar en materia de secuestro.**

32. Al respecto, el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad **1/2014**¹³ y **2/2016**,¹⁴ analizó el alcance del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución **en materia de secuestro**. En dichos precedentes, se explicó que la intención de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre el secuestro fue crear homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de este delito, para combatirlo con mayor eficacia.

33. En la misma línea, se precisó que el precepto constitucional mencionado debía entenderse en el sentido de que corresponde al Congreso de la Unión emitir una ley general en materia de secuestro, en la que se regule cualquier

¹² **Artículo 73 de la Constitución Federal.** "El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios; ..."

¹³ Fallada el tres de agosto de dos mil quince por unanimidad de once votos.

¹⁴ Fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis por unanimidad de diez votos.



aspecto de ese delito con la finalidad de crear homogeneidad en su regulación que facilite su investigación, persecución y sanción, pero en todo caso debe establecer, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

34. Asimismo, se señaló que, **una vez emitida la ley general en materia de secuestro, las entidades federativas tienen vedado legislar cualquier aspecto ya regulado por ella**, aunque en aquellas cuestiones no previstas en la ley general, no existe, en principio, una prohibición constitucional para que los Estados ejerciten su facultad legislativa, siempre y cuando no vulnere la finalidad constitucional que justifica la emisión de esa ley general.

35. De ahí, **se precisó que la ley general en materia de secuestro que concretó la habilitación constitucional mencionada** establece los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro, previsto en el propio ordenamiento.

36. En este sentido, se refirió que el artículo 23 de la ley general prevé por exclusión los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro, previsto en el propio ordenamiento. Al respecto, señala que los delitos previstos en dicha ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente. Fuera de esos casos, serán competentes las autoridades del fuero común.

37. Por lo que hace a las disposiciones aplicables para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento, el artículo 2 prevé que serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los Códigos de Procedimientos Penales de los Estados.

38. Derivado de lo anterior, se advirtió que de las disposiciones citadas en materia de secuestro, los Estados tenían competencia en ciertos supuestos para perseguir los delitos y llevar los procesos, hipótesis en las cuales, sus códigos procesales resultaban aplicables, por tanto, podían establecer reglas adjetivas,



pues serían las que aplicarían cuando se tratara de la comisión de delitos de su competencia.

39. No obstante, se precisó que de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, la competencia legislativa de las entidades federativas no incluye los aspectos que esa norma reservó a la Federación, **por lo que los Estados sólo están en posibilidad de normar aspectos que no hubieran sido previstos en la citada ley general.**

40. Finalmente se mencionó que la potestad legislativa de los Estados en relación con el aspecto procesal fue eliminada con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional por la cual corresponde al Congreso de la Unión expedir la legislación única que regiría en toda la República en materia procedimental penal.

41. A la luz de estos razonamientos, **el artículo impugnado resulta inconstitucional**, pues el precepto prevé que el ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro.

42. De ahí, es claro que el Congreso del Estado de Aguascalientes invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar respecto de aspectos vinculados al delito de secuestro **que se encuentran previstos en la propia ley general de la materia:**

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Código Penal para el Estado de Aguascalientes
<p>"Artículo 5.</p> <p><u>"El ejercicio de la acción penal y la ejecución de las sanciones por el delito de secuestro, son imprescriptibles."</u></p>	<p>"Artículo 87. ...</p> <p><u>"El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en los tipos penales de pornografía infantil o de incapaces, violación, o violación equiparada, así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro."</u></p>



43. Por ello, es necesario declarar la inconstitucionalidad del artículo 87, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, en la porción normativa que dice: "*así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro.*"

44. SEXTO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.

45. En ese sentido, la declaración de invalidez surtirá **efectos retroactivos** a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes, retro trayéndose al **doce de abril de dos mil veintidós**, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

46. Para el eficaz cumplimiento de este fallo, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, así como a los Tribunales Colegiados y de Apelación del Trigésimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Aguascalientes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 87, párrafo segundo, en su porción normativa "*así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro*", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 109, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de abril de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos retroactivos al doce de abril de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 87, párrafo segundo, en su porción normativa "así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos reso-



lutivos de esta sentencia al Congreso del Estado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos retroactivos al doce de abril de dos mil veintidós y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, así como a los Tribunales Colegiados y de Apelación del Trigésimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Aguascalientes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el señor Ministro Javier Laynez Potisek no asistieron a la sesión de tres de agosto de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones por haber integrado, la primera, la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil veintiuno y, el segundo, la del segundo periodo de sesiones de dos mil diecinueve.

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de noviembre de 2023.

La tesis de jurisprudencia P./J. 38/2010 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, con número de registro digital: 164865.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 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 27 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN IV Y 32, FRACCIÓN I, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES DE CARÁCTER LOCAL CUANDO CONSIDERE QUE VIOLAN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO TIENEN COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN ASPECTOS PRIMARIOS EN ESTA MATERIA, PERO SÍ ESTÁN FACULTADAS PARA ARMONIZAR Y ADECUAR SUS LEGISLACIONES CONFORME AL CONTENIDO DE LA LEY GENERAL.

IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBE RESPETAR LAS BASES Y LOS ASPECTOS MÍNIMOS APLICABLES DE LA LEY GENERAL EN LA MATERIA.

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN CREAR SISTEMAS ESTATALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, EN TÉRMINOS SIMILARES A LOS PREVISTOS PARA EL SISTEMA NACIONAL, SIEMPRE Y CUANDO SUS FACULTADES SE ENMARQUEN EN AQUELLAS QUE LAS LEYES GENERALES OTORGAN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y QUE ÉSTOS SIRVAN COMO INSTANCIA DE COORDINACIÓN CON EL SISTEMA NACIONAL, SIN QUE TAL CIRCUNSTANCIA IMPLIQUE LA APROPIACIÓN DE ATRIBUCIONES.



VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TODA DISPOSICIÓN RELATIVA A LOS SISTEMAS ESTATALES DE TRANSPARENCIA QUE CONTRAVENGA ALGUNA DE LAS LEYES GENERALES EN LA MATERIA, O BIEN, PERMITA QUE EL SISTEMA ESTATAL EMITA REGLAS O LINEAMIENTOS QUE PUEDAN CONTRAVENIR LOS EMITIDOS POR EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ES INCONSTITUCIONAL.

VII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA CONTINUACIÓN DE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS DE LA LEY LOCAL QUE REGÍAN EL AHORA EXTINTO SISTEMA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE LA ENTIDAD, GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA, A PESAR DE QUE ÉSTAS AHORA SEAN INAPLICABLES Y OBSOLETAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN XXIX, 12, 14, FRACCIÓN XV, 27, PÁRRAFO CUARTO, 68, PÁRRAFO TERCERO, 90 Y 105, FRACCIONES XXIII Y XXV, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VIII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL OFICIAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE LA ENTIDAD ÚNICAMENTE PUEDE TENER LAS ATRIBUCIONES SEÑALADAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 100, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y DEL COMITÉ DE TRANSPARENCIA", Y PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IX. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. DE ACUERDO CON LA CONCURRENCIA NORMATIVA EN LA MATERIA, LAS NORMAS SOBRE EL RECURSO DE REVISIÓN, PREVISTAS EN LA LEY GENERAL, AL SER CONSIDERADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO CONDICIONES HOMOGÉNEAS NECESARIAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, NO DEBEN MODIFICARSE EN LA LEGISLACIÓN LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 119, FRACCIÓN V, DE



LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

X. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN, VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL ESTABLECER MAYORES REQUISITOS PARA LA INTERPOSICIÓN DE DICHO RECURSO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 119, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA COMISIÓN ESTATAL DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS NO PUEDE SER AUTORIDAD INVESTIGADORA, SUSTANCIADORA Y/O RESOLUTORA EN NINGÚN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR EL INCUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES LEGALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 177, 178, 179 Y 181 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE CALIFICA UNA FALTA ADMINISTRATIVA COMO "MUY GRAVE", DISTORSIONA EL SISTEMA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTABLECIDO PARA LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS, ASÍ COMO LAS BASES MÍNIMAS PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD DE LAS FALTAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 171 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO TIENEN PERMITIDO DISTORSIONAR EL SISTEMA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III,



DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS, ASÍ COMO LAS BASES MÍNIMAS PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD DE LAS FALTAS.

XIV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA COMISIÓN ESTATAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PUEDE PRESENTAR LAS DENUNCIAS CORRESPONDIENTES ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES, CUANDO CONSIDERE QUE SE ACTUALIZA ALGUNO DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 170 DE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 158, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ES DE APLICACIÓN DIRECTA Y OBLIGATORIA PARA TODOS LOS SUJETOS OBLIGADOS A NIVEL NACIONAL, POR LO QUE SU FALTA DE REITERACIÓN EN LAS LEYES LOCALES NO IMPLICA QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDAN INCUMPLIR CON DICHAS DISPOSICIONES.

XVI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LA COMPETENCIA LEGISLATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA ES LIMITADA POR LAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERALES QUE LAS REGULEN, AL SER NORMAS CUYO ÁMBITO DE VALIDEZ ES NACIONAL Y DIRECTAMENTE APLICABLES A NIVEL LOCAL, LAS CUALES DEBEN SER OBEDECIDAS POR TODAS SUS AUTORIDADES.

XVII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS LEGISLATURAS LOCALES DEL OBJETIVO DE HOMOLOGACIÓN IMPUESTO POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE, GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA PARA LOS OPERADORES JURÍDICOS Y LOS TITULARES DE LA INFORMACIÓN.

XVIII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. EL OBJETIVO DE HOMOLOGACIÓN IMPUESTO A LOS CON-



GRESOS LOCALES NO EXIGE QUE SE REPLIQUEN LAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL, SINO QUE EL CONTENIDO DE LAS DISPOSICIONES LOCALES NO GENERE AMBIGÜEDAD O VAGUEDAD EN SU REDACCIÓN QUE PERMITA OTORGARLE INTERPRETACIONES DIVERSAS.

XIX. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 170 DE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA NO ADOLECE DE UNA REGULACIÓN DEFICIENTE, YA QUE, AUNQUE CON UNA REDACCIÓN DIFERENTE, LA CONDUCTA DE LA FRACCIÓN II DE LA LEY GENERAL SE ENCUENTRA PREVISTA EN LA FRACCIÓN IV (LA FALTA DE RESPUESTA OPORTUNA DE LA SOLICITUD DE DERECHOS ARCO); LA CONTENIDA EN LA FRACCIÓN V ENCUENTRA SU CORRELATIVO EN LA FRACCIÓN I (OMITIR PUBLICAR O PONER A DISPOSICIÓN DE LOS TITULARES EL AVISO DE PRIVACIDAD); LA DE LA FRACCIÓN VIII ESTÁ REGULADA EN LA FRACCIÓN XV (MEDIDAS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE BASES DE DATOS); Y LA CONDUCTA QUE PREVÉ LA FRACCIÓN XI ENCUADRA EN LA FRACCIÓN XXVI (SANCIÓN AL SUJETO OBLIGADO QUE IMPIDA U OBSTACULICE DE CUALQUIER FORMA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE LA COMISIÓN).

XX. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA NORMA QUE PREVÉ LA SANCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL "DEBER DE SECRETO" SE APARTA DE LA NORMATIVIDAD GENERAL EN LA MATERIA Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN X, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SECRETO Y" DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE LA COMISIÓN ESTATAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PODRÁ EMITIR CRITERIOS QUE SERÁN DE CARÁCTER ORIENTADOR PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS, ES CONSTITUCIONAL, PUES NO LE RESTA EFICACIA A LAS DECISIONES QUE DICTA EN



CADA CASO CONCRETO, LAS CUALES SON OBLIGATORIAS PARA TODOS LOS SUJETOS RESPONSABLES (ARTÍCULO 133 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EL ONCE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN XXIX, 12, 14, 27, 68, 88, 89, 90, 100, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y DEL COMITÉ DE TRANSPARENCIA" Y PÁRRAFO TERCERO, 105, FRACCIONES XXIII Y XXV, 119, FRACCIÓN V, 170, FRACCIÓN X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "SECRETO Y", 171, 177, 178, 179 Y 181 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADA EN LA SECCIÓN TERCERA DEL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EL ONCE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2020. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 23 DE MAYO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Diversos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	20-21
II	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	21-22
III	LEGITIMACIÓN	El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales cuenta con legitimación.	22-25
IV	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	No se planteó alguna causal de improcedencia ni se advierte de oficio la actualización de ninguna.	25
V	ESTUDIO DE FONDO		25-98
V.A	Parámetro de control constitucional.		25-32
V.B	Análisis de los conceptos de invalidez.		32-98
V.1	Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Inconstitucionalidad de los artículos 3o., fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, párrafo cuarto, 68, párrafo tercero, 90 y 105, fracciones XXIII y XXV.		33-42
V.2	Oficial de Protección de Datos Personales. Inconstitucionalidad del artículo 100.		43-50
V.3	Recurso de revisión. Inconstitucionalidad del artículo 119, fracción V.		50-54
V.4	Sanciones administrativas. Inconstitucionalidad de los artículos 158, 170, 171, 177, 178, 179 y 181.		55-91
V.5	Obligatoriedad de los criterios emitidos por la Comisión Estatal. Inconstitucionalidad del artículo 133.		92-98
VI	EFFECTOS	Declarar la invalidez de los artículos 3, fracción XXIX, 12, 14, 27, párrafo cuarto, 68, párrafo tercero, 90, 100, párrafos primero, en la porción normativa "y del Comité de Transparencia" y segundo, 105, fracciones XXIII y XXV, 119, fracción V, 170, fracción X, en la porción normativa que indica "secreto y", 171, 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.	98-101



<p>VII</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 133, 158, párrafo tercero y 170 (con la salvedad precisada en el resolutivo tercero) de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el apartado V de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 3, fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, párrafo cuarto, 68, párrafo tercero, 90, 100, párrafos primero, en su porción normativa "<i>y del Comité de Transparencia</i>" y segundo, 105, fracciones XXIII y XXV, 119, fracción V, 170, fracción X, en su porción normativa "<i>secreto y</i>", 171, 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil diecinueve, en atención a lo previsto en el apartado V de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 14 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil diecinueve, por las razones expuestas en el apartado VI de esta ejecutoria.</p>	<p>101-102</p>
------------	------------------------	---	----------------



		<p>QUINTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos del apartado VI de esta sentencia.</p> <p>SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 3/2020, promovida por el **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, en contra de diversos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

ANTECEDENTES

1. El veinte de julio de dos mil siete se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política del País, con la finalidad de establecer principios para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

2. Derivado de las reformas al artículo 6o. constitucional y ante la necesidad de que se dictara una legislación en materia de protección de datos personales en posesión de particulares cuyo ámbito material de aplicación fuera la totalidad del territorio nacional, el treinta de abril del dos mil nueve se adicionó la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de protección de datos personales en posesión



de particulares. Posteriormente, se dotó de contenido al derecho de protección de datos personales con la reforma al artículo 16 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de junio de dos mil nueve.

3. Por lo que a este asunto interesa, el cinco de julio de dos mil diez se expidió y publicó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, cuyo objeto fue la protección de los datos personales en posesión de los particulares, no obstante, fue hasta la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, en la que se reconoció la necesidad de legislar en relación con el derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y, en ese sentido, se reformaron entre otras disposiciones, las fracciones I, IV y V del apartado A y se adicionó una fracción VIII a su artículo 6o. a fin de establecer, entre otras cosas, los sujetos obligados a transparentar su información, así como la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley general que unificara los criterios aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, así como otra ley general en materia de protección de datos personales.

4. Asimismo, se adicionó la fracción XXIX-S al artículo 73 constitucional que faculta al Congreso de la Unión para 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. En el diverso 116, fracción VIII, se previó que las Constituciones Locales deben establecer los organismos garantes en la materia, conforme a los principios y bases contenidos en el mencionado numeral 6o. y en la ley general aplicable. Finalmente, también se reformó el artículo 122 constitucional aplicable a la Ciudad de México, cuyo texto vigente dispone que ésta contará con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución Federal prevé para las entidades federativas (apartado A, fracción VII), incluido el organismo garante del artículo 6o.

5. Con fundamento en las reformas indicadas en los puntos anteriores y, entre otras, con la finalidad de distribuir las competencias de la Federación y las entidades federativas en materia de protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales



de todos los niveles de gobierno, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

6. Posteriormente, el once de diciembre de dos mil diecinueve se publicó en la Sección Tercera del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León el Decreto Número 193 por el que se expidió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

7. El diez de enero de dos mil veinte, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promovió acción de inconstitucionalidad en su contra y, en lo particular, solicitó la invalidez de los artículos 3o., fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, 68, 90, 100, 105, fracciones XXIII y XXV, 119, fracción V, 133, 158, 170, 171, 177, 178, 179 y 181, cuyo contenido es el siguiente:

"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por: ...

"**XXIX.** Plataforma: La Plataforma de Transparencia a que se hace referencia en el Título Tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León."

"**Artículo 12.** Además de los objetivos previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, el Sistema Estatal tendrá como objetivo diseñar, ejecutar y evaluar un Programa Estatal de Protección de Datos Personales que defina la política pública y establezca, como mínimo, objetivos, estrategias, acciones y metas para:

"I. Promover la educación y una cultura de protección de datos personales entre la sociedad;

"II. Fomentar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición;



"III. Capacitar a los sujetos obligados en materia de protección de datos personales;

"IV. Impulsar la implementación y mantenimiento de un sistema de gestión de seguridad a que se refiere el artículo 40 de la presente Ley, así como promover la adopción de estándares nacionales e internacionales y buenas prácticas en la materia; y,

"V. Prever los mecanismos que permitan medir, reportar y verificar las metas establecidas.

"El Programa Estatal de Protección de Datos Personales, se constituirá como un instrumento rector para la integración y coordinación del Sistema Estatal, y deberá determinar y jerarquizar los objetivos y metas que éste debe cumplir, así como definir las líneas de acción generales que resulten necesarias.

"El Programa Estatal de Protección de Datos Personales deberá evaluarse y actualizarse al final de cada ejercicio anual y definirá el conjunto de actividades y proyectos que deberán ser ejecutados durante el siguiente ejercicio."

"Artículo 14. El Sistema Estatal, además de lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León y demás normativa aplicable, tendrá las siguientes funciones en materia de protección de datos personales: ...

"XV. Proponer acciones para vincular el Sistema Estatal con otros sistemas y programas nacionales, regionales o locales."

"Artículo 27. 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.

"Por regla general, el aviso de privacidad deberá ser difundido por los medios electrónicos y físicos con que cuente el responsable.



"Para que el aviso de privacidad cumpla de manera eficiente con su función de informar, deberá estar redactado y estructurado de manera clara y sencilla.

"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 Estatal."

"Artículo 68. Cuando se traten datos personales por vía electrónica en un formato estructurado y comúnmente utilizado, el titular tendrá derecho a obtener del responsable una copia de los datos objeto de tratamiento en un formato electrónico estructurado y comúnmente utilizado que le permita seguir utilizándolos.

"Cuando el titular haya facilitado los datos personales y el tratamiento se base en el consentimiento o en un contrato, tendrá derecho a transmitir dichos datos personales y cualquier otra información que haya facilitado y que se conserve en un sistema de tratamiento automatizado a otro sistema en un formato electrónico comúnmente utilizado, sin impedimentos por parte del responsable del tratamiento de quien se retiren los datos personales.

"El Sistema Estatal establecerá mediante lineamientos los parámetros a considerar para determinar los supuestos en los que se está en presencia de un formato estructurado y comúnmente utilizado, así como las normas técnicas, modalidades y procedimientos para la transferencia de datos personales."

"Artículo 90. El Sistema Estatal podrá emitir criterios adicionales con sustento en parámetros objetivos que determinen que se está en presencia de un tratamiento intensivo o relevante de datos personales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior."

"Artículo 100. Los responsables que en el ejercicio de sus funciones sustantivas lleven a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrán designar a un oficial de protección de datos personales, especializado en la materia, quien realizará las atribuciones mencionadas en el artículo que antecede y formará parte de la Unidad de Transparencia y del Comité de Transparencia.



"La persona designada como oficial de protección de datos deberá contar con la jerarquía o posición dentro de la organización del responsable que le permita implementar políticas transversales en esta materia.

"El oficial de protección de datos personales será designado atendiendo a su experiencia y cualidades profesionales, en particular, a sus conocimientos en la materia y deberá contar con recursos suficientes para llevar a cabo sus atribuciones."

"Artículo 105. Para los efectos de la presente Ley y sin perjuicio de otras atribuciones que les sean conferidas en la normatividad que les resulte aplicable, el Pleno de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XXIII. Promover e impulsar el ejercicio y tutela del derecho a la protección de datos personales a través de la implementación y administración de la Plataforma Estatal a que se refiere la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León y demás normativa aplicable;

"...

"XXV. Administrar, en el ámbito de sus competencias, la Plataforma Estatal de Transparencia."

"Artículo 119. Los requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión serán los siguientes: ...

"V. La copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción."

"Artículo 133. La Comisión podrá emitir criterios que serán de carácter orientador para los sujetos obligados, que se establecerán por reiteración al resolver tres casos análogos de manera consecutiva en el mismo sentido, por al menos dos terceras partes del Pleno de la Comisión, derivados de resoluciones que hayan causado estado.



"Todo criterio que emita la Comisión, deberá contener una clave de control para su debida identificación.

"La Comisión podrá interrumpir el criterio si estima la inaplicabilidad del razonamiento en él contenido, a fin de dejarlo sin efectos. Para proceder a la interrupción a que se refiere este artículo, se requerirá la resolución de un recurso en el que se sostenga un criterio contrario al previamente establecido.

"La aprobación de un criterio por parte de los integrantes de la Comisión, no será motivo para vincular a los nuevos integrantes que, en su caso, formen parte del propio organismo garante en lo sucesivo, por lo que el tema contenido en el criterio en cuestión podrá ser discutido bajo la nueva integración del organismo garante, mismo que podrá ser interrumpido.

"Cualquier persona podrá denunciar ante la Comisión, la contradicción de criterios."

"Artículo 158. La Comisión podrá imponer las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones:

"I. La amonestación pública; y,

"II. La multa, equivalente a la cantidad de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"El incumplimiento de los sujetos obligados será difundido en los portales de obligaciones de transparencia de la Comisión y considerados en las evaluaciones que realicen éstos.

"En caso de que el incumplimiento de las determinaciones de la Comisión implique la presunta comisión de un delito, éste deberá denunciar los hechos ante la autoridad competente.

"Las medidas de apremio de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos."



"Artículo 170. Serán causa de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes:

"I. Por omitir publicar o poner a disposición de los titulares, el aviso de privacidad, ya sea total o parcialmente, tanto el integral como el simplificado;

"II. Por no inscribir oportunamente las bases de datos personales, en el registro que para tal efecto lleva la Comisión;

"III. Por declarar con dolo, negligencia o mala fe, la inexistencia de datos personales, cuando éstos existan total o parcialmente en sus archivos;

"IV. Por no dar respuesta oportuna a las solicitudes de ejercicios de derechos ARCO, o bien, por no comunicar al titular del dato la falta de competencia del sujeto obligado;

"V. Por entregar información relativa a datos personales, de manera errónea o incompleta, requerida en una solicitud de protección de datos personales;

"VI. Por actuar con negligencia, dolo o mala fe, en la debida sustanciación de las solicitudes de derechos ARCO;

"VII. Por no rendir, en tiempo y forma, contestación a un recurso de revisión interpuesto en el ejercicio de los derechos de protección de datos personales;

"VIII. Por invocar falsas causales para la prórroga o ampliación del plazo para contestar solicitudes que supongan negligencia o descuido;

"IX. Por el incumplimiento a los principios previstos en esta Ley;

"X. Por incumplir con el deber de secreto y confidencialidad a que está obligado;

"XI. Por transgredir las medidas de protección y confidencialidad a que se refiere la presente Ley;



"**XII.** Por cambiar sustancialmente la finalidad originaria del tratamiento de datos personales;

"**XIII.** Llevar a cabo la transferencia de datos personales, en contravención a lo previsto en la presente Ley;

"**XIV.** Por mantener datos de carácter personal inexactos, siempre que resulte imputable a los sujetos obligados, al no efectuar las rectificaciones o cancelaciones de los mismos;

"**XV.** Por incumplir las medidas de seguridad y protección de las bases de datos personales determinados en la presente Ley, y en los lineamientos expedidos por la Comisión;

"**XVI.** Por impedir, obstaculizar o negar indebidamente el ejercicio de los derechos relativos a la protección de los datos personales;

"**XVII.** No atender las medidas cautelares establecidas por la Comisión;

"**XVIII.** Por clasificar o confirmar, como tal, indebidamente datos personales, con dolo, negligencia o mala fe, cuando no cumpla con las características que señala esta Ley, o la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado. Esta causal sólo procederá cuando exista una resolución previa de la Comisión, respecto del criterio de clasificación;

"**XIX.** Por usar, crear, transmitir, tratar, usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar, mutilar, alterar o modificar total o parcialmente de manera indebida, datos personales a los cuales tenga acceso, o bien, se encuentren bajo su custodia o posesión;

"**XX.** Omitir la entrega del informe anual y demás informes a que se refiere el artículo 57, fracción VII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, o bien, entregar el mismo de manera extemporánea;

"**XXI.** Dar tratamiento, de manera intencional, a los datos personales en contravención a los principios y deberes establecidos en la presente Ley;



"**XXII.** Por facilitar a terceros, datos personales que obre en sus archivos o sistemas de datos personales, sin la existencia debida del contrato de transmisión;

"**XXIII.** Por la planeación de cualquier acto que implique la indebida comunicación de datos personales de las bases de datos personales por cualquier medio, con fines de lucro indebido;

"**XXIV.** Crear bases de datos personales en contravención a lo dispuesto por el artículo 7 de la presente Ley;

"**XXV.** Por no proporcionar oportunamente la información que solicite la Comisión, en el ejercicio de sus competencias legales;

"**XXVI.** Por impedir u obstaculizar de cualquier forma, el ejercicio de las facultades de protección de datos personales de la Comisión;

"**XXVII.** Por incumplir u obstaculizar de cualquier forma, el cumplimiento de las resoluciones emitidas por la Comisión;

"**XXVIII.** Por no cesar en el uso ilegítimo o ilícito de los tratamientos de datos personales, a pesar de habersele requerido por parte de la Comisión;

"**XXIX.** Por la comunicación de datos personales considerados confidenciales, en el caso de archivos de seguridad pública, o de orden fiscal, judicial o de salud;

"**XXX.** Presentar vulneraciones a los datos personales por la falta de implementación de medidas de seguridad según los artículos 36, 37 y 38 de la presente Ley;

"**XXXI.** Realizar actos para intimidar o inhibir a los titulares en el ejercicio de los derechos ARCO; y,

"**XXXII.** No acatar las resoluciones emitidas por la Comisión."



"Artículo 171. Las causas de responsabilidad previstas en las fracciones I, II, III, V, VII, VIII, IX y X son consideradas leves; las fracciones XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII y XIX son consideradas graves; y las fracciones IV, VI, XIII, XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII, son consideradas muy graves para efectos de la sanción.

"En caso de que la presunta infracción hubiere sido cometida por algún integrante de un partido político, la investigación y, en su caso, sanción, corresponderá a la autoridad electoral competente.

"Las sanciones de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos."

"Artículo 177. La Comisión podrá imponer las siguientes sanciones económicas al responsable, de conformidad con la gravedad de la infracción que haya cometido, de la siguiente manera:

"I. Las infracciones señaladas como leves, serán sancionadas con multa de 100 a 500 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

"II. Las infracciones señaladas como graves, serán sancionadas con multa de 501 A 1,000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; y,

"III. Las infracciones señaladas como muy graves serán sancionadas con multa de 1,001 a 10, 000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

"Artículo 178. Toda multa o sanción de carácter económico impuesta por la Comisión, se entenderá a cargo del patrimonio personal del servidor público sancionado, en ningún caso podrá cubrirse el importe de la misma con recursos provenientes del erario, sujetándose, en su caso, a lo siguiente:

"I. En caso de reincidencia o desacato a una resolución, la Comisión podrá solicitar al superior jerárquico del servidor público responsable o a las autoridades competentes;



"a) El inicio del procedimiento de separación temporal del responsable, hasta por seis meses;

"b) La separación definitiva del responsable; o,

"c) La inhabilitación del cargo del servidor público, hasta por cinco años, de conformidad con los procedimientos establecidos por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. En caso de que el incumplimiento sea realizado por autoridad que goce de fuero constitucional, se procederá en los términos que señale la ley de la materia."

"**Artículo 179.** Las sanciones se aplicarán de conformidad con los siguientes criterios:

"I. La naturaleza del dato;

"II. La capacidad económica del responsable;

"III. La gravedad de la falta cometida;

"IV. La reincidencia;

"V. El carácter intencional o no, de la acción u omisión constitutiva de la infracción; y,

"VI. El monto del beneficio indebido, el daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento."

"**Artículo 181.** La Comisión remitirá, mediante oficio dirigido a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, las sanciones impuestas a los sujetos obligados, las cuales tendrán el carácter de créditos fiscales, para efecto que lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, la cual estará obligada a presentar informes mensuales del estado que guarda la ejecución de las multas a la Comisión."

8. Los conceptos de invalidez que plantea el accionante son, en síntesis, los siguientes:



- De manera preliminar señala que, de conformidad con la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado del artículo 6o., apartado A, en relación con los numerales 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, todos de la Constitución Política del País, para analizar la constitucionalidad de la legislación emitida por las entidades federativas en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, debe atenderse no sólo a las disposiciones constitucionales mencionadas, sino también al contenido de las leyes generales correspondientes emitidas por el Congreso de la Unión.¹

- En el **primer concepto de invalidez** argumenta que el artículo 27 de la ley impugnada es violatorio de los diversos 1o., 6o., apartado A, 16, párrafos primero y segundo, 73, fracción XXIX-S y 124, todos de la Constitución Federal, por ser invasivo de la atribución del Sistema Nacional de Transparencia para emitir criterios que regulen medidas compensatorias, prevista en el artículo 26, párrafo último, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Sostiene que, si bien existen facultades de configuración normativa en favor de los legisladores locales para emitir criterios en materia de medidas compensatorias, éstas deben ser acordes con aquellas emitidas por el Sistema Nacional de Transparencia.²

- En el **segundo concepto de invalidez** manifiesta que el artículo 68 de la ley impugnada es inconstitucional porque al otorgar al Sistema Estatal de Transparencia la facultad para emitir lineamientos de portabilidad, invade la atribución del Sistema Nacional de Transparencia, prevista en el diverso 57, párrafo último, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Precisa que de conformidad con ésta, los legisladores locales tienen la facultad de otorgar a los sistemas estatales de transparencia la atribución de emitir lineamientos de portabilidad, siempre que éstos sean acordes con los que

¹ Cita para tal efecto la acción de inconstitucionalidad 45/2016, resuelta en sesión pública del Tribunal Pleno de 9 de abril de 2019, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

² El 23 de enero de 2018 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "*Acuerdo mediante el cual se aprueban los criterios generales para la instrumentación de medidas compensatorias en el sector público del orden federal, estatal y municipal*", aprobados por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en la sesión ordinaria celebrada el 15 de diciembre de 2017.



se emitan por el Sistema Nacional de Transparencia. Luego, la inconstitucionalidad se encuentra en la omisión de establecer esta obligación, ya que de lo contrario se corre el riesgo que se expidan lineamientos contradictorios, sobre todo, tomando en cuenta que el doce de febrero de dos mil dieciocho fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *"Acuerdo por el cual se emiten los Lineamientos que establecen los parámetros, modalidades y procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho a la portabilidad de datos personales"*, aprobados por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia en sesión de veintitrés de enero de dos mil dieciocho.

- En el **tercer concepto de invalidez**, el accionante plantea que el artículo 90 impugnado, que prevé la facultad del sistema estatal de transparencia para emitir criterios en materia de evaluaciones de impacto en la protección de datos personales, es inconstitucional, al igual que el numeral impugnado en el concepto de invalidez anterior, por no prever que estos criterios deben ser acordes con los emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia.

- En su **cuarto concepto de invalidez**, manifiesta que el artículo 100 de la ley impugnada es inconstitucional porque, contrario al contenido del diverso 85 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, prevé que el oficial de protección de datos personales formará parte del Comité de Transparencia. Cita como precedente la acción de inconstitucionalidad 101/2017.³ Asimismo, añade que el artículo también es inconstitucional porque otorga facultades adicionales al referido oficial, como es la de implementar políticas transversales.

- En el **quinto concepto de invalidez** señala que el artículo 119 de la ley impugnada es inconstitucional al exigir requisitos adicionales a los del artículo 105 de la referida ley general para interponer el recurso de revisión, en especí-

³ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de 7 de mayo de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. Norma impugnada: Artículo 4o., párrafo décimo noveno, relativo a la definición de "Oficial de Protección de Datos Personales", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tlaxcala.



fico, el previsto en la fracción V, relativo a acompañar al escrito de interposición del recurso copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO y sus documentos anexos, con el acuse de recibido. En apoyo a esta consideración, refiere que en ese sentido se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 112/2017, en la cual determinó que el establecimiento de requisitos para interponer el recurso de revisión, adicionales a los de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es violatorio del derecho de protección de datos personales en relación con el de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 6o. y 16 constitucionales.⁴

- En el **sexto concepto de invalidez** manifiesta que el artículo 158 impugnado, en contradicción con el diverso 153, párrafo tercero, de la ley general de la materia, omite establecer la posibilidad de que las conductas sancionables en la vía administrativa puedan ser denunciadas por el organismo garante ante la autoridad competente, violando el derecho de protección de datos personales en vinculación con el de seguridad jurídica.

- En el **séptimo concepto de invalidez**, argumenta que el artículo 170 de la ley impugnada, que regula las causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones de la propia ley, es inconstitucional por 2 razones: **(i)** excluye cuatro supuestos que sí son sancionables por la ley general (los establecidos en las fracciones II, V, VIII y XI del artículo 163); y, **(ii)** porque las conductas sancionables previstas en las fracciones XIX y X del precepto impugnado no fueron reguladas de manera idéntica a las previstas en las fracciones III y VII del artículo 163 de la ley general.

- En su **octavo concepto de invalidez** alega que el artículo 171 impugnado es inconstitucional porque distingue indebidamente entre faltas leves, graves y

⁴ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de 29 de abril de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Norma impugnada: Artículo 138, fracción II, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa.



muy graves, cuando el diverso 163 de la ley general claramente identifica cuáles conductas deben ser consideradas como graves, así como sus consecuencias. Lo anterior, a su parecer, tiene repercusiones directas en el sistema nacional anticorrupción, ya que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se prevén los criterios para determinar la gravedad de las faltas administrativas y sus consecuencias, de conformidad con el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal.

- En el **noveno concepto de invalidez** sostiene que los artículos 177, 178, 179 y 181 de la ley local impugnada son inconstitucionales porque indebidamente otorgan al organismo garante local la atribución de sancionar a los responsables del tratamiento de datos personales; sin embargo, los artículos 164, 165, párrafo último; 167 y 168 de la ley general establecen que dichas funciones corresponden, en exclusiva, a la contraloría, al órgano interno de control o su equivalente.

- En el **décimo concepto de invalidez** señala que el legislador del Estado fue omiso en acotar, en el artículo 12 de la ley impugnada, que el Programa Estatal en Materia de Protección de Datos Personales debe ajustarse a lo previsto en el Programa Nacional.

- En el **décimo primer concepto** manifiesta que los artículos 3o., fracción XXIX, 14, fracción XV y 105, fracciones XXIII y XXV, son inconstitucionales porque las Legislaturas de las entidades federativas no tienen competencia para legislar y crear una plataforma estatal de transparencia. Esto, porque de la lectura de los artículos 14, fracción XVII y 89, fracción XXXI, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y 31, fracción VI, 49 y 52 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte la existencia de una Plataforma Nacional de Transparencia que funciona como una herramienta del Sistema Nacional de Transparencia (instancia de coordinación y colaboración entre todos los órganos que lo integran); cuenta con múltiples niveles de administración, siendo el INAI el administrador general, los organismos garantes los administradores estatales y debiendo existir un administrador por sujeto obligado. A partir de ello y de una lectura integral de las leyes generales es posible desprender que fue voluntad del Congreso de la Unión prever como única instancia de coordinación a la Plataforma Nacional de



Transparencia, excluyendo la posibilidad de que las Legislaturas Locales creen plataformas locales.

• Por último, en el **décimo segundo concepto de invalidez** sostiene que el artículo 133 impugnado es inconstitucional porque indebidamente establece que los criterios que emita la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León serán orientadores para los sujetos obligados. Esto, partiendo de que la Comisión es el órgano especializado y regulador en materia de datos personales, transparencia y acceso a la información, pues de lo contrario se restaría efectividad e imperatividad a sus resoluciones.

9. El actor señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 6o., apartado A; 16, párrafos primero y segundo; 73, fracción XXIX-S; 109 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. Recibida la acción de inconstitucionalidad, en acuerdo de trece de enero de dos mil veinte, dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tuvo por promovida la demanda y se registró con el número de expediente **3/2020**, designando como instructora a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

11. Al día siguiente, la Ministra instructora dictó el auto por el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al cual surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo, requirió al Poder Legislativo Local para que enviara 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 conste su publicación. Por último, ordenó dar vista al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que, en el ámbito de sus atribuciones, manifestaran lo que a su representación corresponda.

12. El subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, al rendir el informe en representación del Poder Ejecutivo Local, manifestó que la intervención del



governador únicamente se limitó a la promulgación del decreto por el que se expidió la ley, cuestión que no fue impugnada y, por ello, no se pronunció sobre los conceptos de invalidez.

13. El presidente de la LXXV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, al rendir su informe, manifestó esencialmente que:

- En materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, la facultad legislativa de los Congresos Locales no se encuentra limitada a repetir los contenidos de las leyes generales. Partiendo de lo anterior, manifiesta que el decreto impugnado fue expedido en cumplimiento de las formalidades del procedimiento legislativo. Por otro lado, considera que los conceptos de invalidez son inoperantes y que deben ser desestimados.

- Los artículos 27, 68, último párrafo y 90 de la ley impugnada, contrario a lo señalado en el escrito inicial (*conceptos de invalidez primero, segundo y tercero*), no invaden ninguna esfera de competencias porque fueron emitidos con base en la facultad legislativa de los Congresos Locales para regular la emisión de criterios en materias de medidas compensatorias, portabilidad de datos y de evaluaciones de impacto en la protección de datos personales, derivada de la propia ley general, procurando que su diseño no fuera contrario a ésta y que los criterios que, en su momento se emitan fueran acordes con los expedidos por el Sistema Nacional de Transparencia. Por el contrario, tienen como finalidad lograr, a través de un esfuerzo conjunto con el referido sistema nacional la generación de información de calidad y de armonización con las normas aprobadas por el Consejo Nacional.

- El artículo 100 no es inconstitucional porque de su literalidad se advierte que la existencia de un oficial de protección, como miembro de la Unidad y del Comité de Transparencia, es opcional. Además, su función se limitaría a coadyuvar y ser auxiliar de los responsables del tratamiento de los datos personales, por su naturaleza o cantidad (*cuarto concepto de invalidez*).

- El artículo 119, fracción V, de la ley impugnada, es constitucional, porque privilegia la simplicidad en la presentación del recurso de revisión, favoreciendo



con ello a los titulares de los datos personales, al reducir los plazos y garantizando la efectiva tutela de sus derechos (*quinto concepto de invalidez*).

- Los artículos 158 y 170 impugnados son constitucionales porque el argumento del promovente parte de una lectura aislada de los preceptos. Contrario a lo señalado en la demanda, no existen las omisiones alegadas porque de una interpretación sistemática y armónica de toda la ley local es posible concluir que las conductas que no se encuentran específicamente sancionadas están incluidas en el amplio espectro de aquellas conductas expresamente sancionables, y que al no limitarse la posibilidad de presentar las denuncias correspondientes a determinadas conductas, es dable concluir que aun cuando no se señale la facultad de realizarlo en cada caso concreto, la autoridad responsable se encuentra en posibilidad de hacerlo. Por otro lado, en cuanto a la supuesta omisión de prever que el Programa Estatal en Materia de Protección de Datos Personales debe ajustarse al Programa Nacional de Datos, afirma que su regulación es acorde con las normas que le dan fundamento en la ley general, sin que sea necesaria una disposición que expresamente lo exija.

- En relación con el concepto de invalidez relativo a la indebida regulación de la Plataforma Estatal de Transparencia por considerar que ésta no tiene fundamento en las leyes generales de la materia, la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Nuevo León establece claramente los límites de la Plataforma Estatal, procurando no invadir otras esferas competenciales.

14. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron su opinión en el presente asunto.

15. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintiuno, se puso el expediente en Estado de resolución.

I. COMPETENCIA

16. Este 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 h), de la Constitución Política de



los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,⁵ al plantearse la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León y la Constitución Política del País.⁶

II. OPORTUNIDAD

17. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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; si el último

⁵ Vigente a la fecha de la promoción del presente asunto, en términos del artículo quinto transitorio del "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno:

"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

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: ...

"**h)** El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales; ..."

"**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; ..."



día del plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.⁷

18. En el caso, la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León se publicó en el Periódico Oficial de dicha entidad el once de diciembre de dos mil diecinueve; por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el doce de diciembre de dos mil diecinueve y concluyó el diez de enero de dos mil veinte.

19. La acción de inconstitucionalidad se presentó el diez de enero de dos mil veinte, según consta al reverso de la foja 15 del expediente; por lo que debe concluirse que fue presentada oportunamente.

III. LEGITIMACIÓN

20. El artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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

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

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

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacio-

⁷ **"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."



nales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales."

21. El artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos:

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

22. En el caso, suscribe el escrito Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; lo que acredita con la copia certificada de su credencial, expedida por el director general de Administración de dicho instituto.⁸

23. El referido servidor público cuenta con facultades para representar al órgano, de conformidad con los artículos 12, fracción IV y 32, fracción I, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,⁹ en relación con el **Acuerdo ACT-EXT-PUB/**

⁸ Foja 16 del expediente.

⁹ **"Artículo 12.** Corresponde al Pleno del Instituto: ...

"IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos



08/01/2020.02, adoptado por las comisionadas y los comisionados que integran el Pleno del instituto actor en la sesión extraordinaria de ocho de enero de dos mil veinte, para que el director general de Asuntos Jurídicos asumiera la representación legal del instituto y promoviera la presente acción de inconstitucionalidad, de manera destacada pero no limitativa, en contra de los artículos 3, 14, 27, 68, 90, 100, 105, 119, 133, 158, 170, 171, 177, 178, 179 y 181 y de las omisiones advertidas, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

24. Finalmente, debe señalarse que en términos del referido artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional, el instituto es un órgano legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter local, como la que se impugna, por estimar que viola el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, tal y como lo plantea el promovente en su escrito, en particular, los artículos 3o., fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, 68, 90, 100, 105, fracciones XXIII y XXV, 119, fracción V, 133, 158, 170, 171, 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

25. En consecuencia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales está legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad y quien suscribe el escrito respectivo, es en quien recae la representación legal de dicho organismo.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

26. No se planteó alguna causal de improcedencia ni se advierte de oficio la actualización de ninguna. Por tanto, este Tribunal Pleno procede a examinar los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante.

del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria; ..."

"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; ..."



V. ESTUDIO DE FONDO

27. Se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el accionante, para lo que previamente se establece el marco constitucional y legal que rige a la materia.

A. Parámetro de control constitucional

28. El Tribunal Pleno se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre el derecho de protección de datos personales y el régimen competencial previsto en la Constitución Política del País para su protección y garantía, en específico, en las acciones de inconstitucionalidad 87/2017, 100/2017, 101/2017, 102/2017, 107/2017, 112/2017, 114/2017, 158/2017, 161/2017 y 47/2018.¹⁰ Todos estos precedentes comparten, en esencia, las siguientes consideraciones:

29. Derivado de las reformas al artículo 6o. constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinte de julio de dos mil siete, y ante la necesidad de que se dictara una legislación en materia de protección de datos personales en posesión de particulares cuyo ámbito material de aplicación fuera la totalidad del territorio nacional, el treinta de abril de dos mil nueve se adicionó la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.¹¹

30. Posteriormente, el derecho de protección de datos personales se dotó de contenido con la reforma al artículo 16 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de junio de dos mil nueve.¹² La adición tuvo

¹⁰ La primera de ellas, esto es, la acción de inconstitucionalidad 87/2017, fue resuelta por la actual integración del Tribunal Pleno, con excepción de la Ministra Ortiz Ahlf, en sesión de 17 de febrero de 2020.

¹¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares; ..."

¹² "Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal



como objeto desarrollar al máximo el derecho a la protección de datos personales y, en ese sentido, además de establecerlo como nuevo derecho autónomo, también se crearon los correlativos derechos al acceso, rectificación, cancelación u oposición en torno a su manejo por parte de cualquier entidad o persona, pública o privada, que tuviera acceso o dispusiera de los datos personales de los individuos.

31. Así, el cinco de julio de dos mil diez se expidió y publicó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, cuyo objeto fue la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

32. No obstante, fue hasta la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, en la que se reconoció la necesidad de legislar en relación con el derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y, en ese sentido, se reformaron entre otras disposiciones, las fracciones I, IV y V del apartado A y se adicionó una fracción VIII a su artículo 6o. a fin de establecer, entre otras cosas, los sujetos obligados a transparentar su información, así como la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley general que unificara los criterios aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, así como otra ley general en materia de protección de datos personales.

33. La finalidad principal de esta reforma fue 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

del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."



federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

34. En ese sentido, el Constituyente estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en las leyes generales correspondientes, que fijaran las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en la materia.

35. Asimismo, se adicionó la fracción XXIX-S al artículo 73 constitucional que faculta al Congreso de la Unión para 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.¹³ En el diverso 116, fracción VIII, se previó que las Constituciones Locales deben establecer los organismos garantes en la materia, conforme a los principios y bases contenidos en el mencionado artículo 6o. y en la ley general aplicable.¹⁴

36. Finalmente, también se reformó el artículo 122 constitucional aplicable a la Ciudad de México, cuyo texto vigente dispone que ésta contará con los

¹³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-S. Para 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. ..."

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: ..."

"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. ..."



organismos constitucionales autónomos que la Constitución Política del País prevé para las entidades federativas (apartado A, fracción VII), incluido el organismo garante del artículo 6o.¹⁵

37. Con la adición al artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional, se buscó dotar a los ciudadanos de leyes de vanguardia que proporcionaran herramientas jurídicas útiles para limitar los actos de autoridad. Esta adición conlleva el pleno ejercicio del derecho a la protección de datos personales a través de la autodeterminación informativa que implica la libre elección sobre el uso y destino de los datos personales, teniendo en todo momento el derecho a acceder, rectificar, cancelar y oponerse legítimamente a su tratamiento.

38. Para entender la dimensión y finalidad de dicha reforma constitucional es necesario tener en cuenta que el referido proceso de modificaciones comenzó en virtud de diversas iniciativas presentadas por distintos partidos políticos en el Senado de la República.

39. En dichas iniciativas que constituyen la exposición de motivos de la reforma en comento, se enfatizó en la necesidad de facultar al Congreso de la Unión para emitir dos leyes generales cuyos objetivos incluirían homologar parámetros para todos los niveles de gobierno que permitan contar con una base sólida a fin de que los derechos de acceso a la información y protección de datos sean iguales para todos.

40. Así, en cumplimiento a esa reforma constitucional, el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Ésta tiene como objetivos:

¹⁵ **Artículo 122.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes: ...

VII. La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas. ..."



- Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas.

- Establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

- Regular la organización y operación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en la materia.

- Garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

- Proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados con la finalidad de regular su debido tratamiento.

- Garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de los datos personales.

- Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio que correspondan para las conductas que contravengan las disposiciones de la ley.

- Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes locales y de la Federación, de conformidad con sus facultades respectivas.

41. El legislador federal también estableció que dicha ley sólo sienta una base general que puede ser desarrollada por las Legislaturas, federal y de las entidades federativas, atendiendo las necesidades de cada ámbito y espacio de gobierno.

42. Al final de cuentas, el objetivo es contar con un marco legal que desenvuelva, desglose o regule los principios o conceptos generales que el ejercicio del derecho conlleva y permita su aplicación de manera uniforme, tanto por la autoridad federal como por las locales.



43. Así, la normatividad general en materia de protección de datos personales emitida por el Congreso de la Unión, al desarrollar las bases y principios aplicables, permite que las Legislaturas de las entidades federativas tengan libertad configurativa no sólo para replicar sus contenidos, sino también para adecuarla a su realidad social e, incluso, perfeccionarla o ampliarla, siempre y cuando esas modificaciones atiendan al sistema nacional implementado.

44. De esa manera, las Legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución Federal como en Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, pero a la vez tienen libertad para regular ciertos aspectos atendiendo a su específico ámbito territorial de competencia y a su realidad social.

45. En otras palabras, derivado del establecimiento del régimen **de concurrencia** en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar en aspectos **primarios** en esa materia, quedando básicamente facultadas para **armonizar y adecuar** sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

46. En consecuencia, desde este momento se desestiman aquellas afirmaciones del instituto promovente en el sentido de que el legislador local únicamente podía replicar la ley general pues, como se explicó, si bien está vinculado a respetar las bases y aspectos mínimos aplicables, así como no introducir variaciones injustificadas en perjuicio de los titulares de datos personales, lo cierto es que tiene libertad configurativa justamente atendiendo a su realidad y a su respectivo ámbito de competencia.

47. En ese sentido, al resolver los diversos conceptos de invalidez alegados por el promovente se debe tener en cuenta, por un lado, el contexto normativo y, por otro, el parámetro de regularidad constitucional, a fin de determinar si las normas impugnadas son acordes o no al sistema diseñado tanto por el Constituyente Permanente como por el Congreso de la Unión.



B. Análisis de los conceptos de invalidez

48. Por cuestión de técnica se contestarán los conceptos de invalidez en un orden distinto al planteado por el instituto accionante, en atención a su relación con otros y a las razones en las que se sustenta su constitucionalidad o su invalidez, dependiendo del caso.

	TEMA
Apartado 1	Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Inconstitucionalidad de los artículos 3o., fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, párrafo cuarto, 68, párrafo tercero, 90 y 105, fracciones XXIII y XXV (conceptos de invalidez primero, segundo, tercero, décimo y décimo primero) – <i>páginas 33 a 43.</i>
Apartado 2	Oficial de Protección de Datos Personales. Inconstitucionalidad del artículo 100 (cuarto concepto de invalidez) – <i>páginas 43 a 50.</i>
Apartado 3	Recurso de revisión. Inconstitucionalidad del artículo 119, fracción V (quinto concepto de invalidez) – <i>páginas 50 a 54.</i>
Apartado 4	Sanciones administrativas. Inconstitucionalidad de los artículos 158, 170, 171, 177, 178, 179 y 181 (sexto, séptimo, octavo y noveno conceptos de invalidez).
	4.1. Facultades de la Comisión Estatal en materia de sanciones administrativas y clasificación de la gravedad de las conductas sancionadas administrativamente (octavo y noveno conceptos de invalidez) – <i>páginas 55 a 72.</i>
	4.2. Regulación deficiente de denuncia de conductas sancionadas administrativamente (sexto concepto de invalidez) – <i>páginas 72 a 77.</i>
	4.3. Regulación diferenciada de conductas que ameritan sanciones administrativas (séptimo concepto de invalidez) – <i>páginas 78 a 91.</i>
Apartado 5	Obligatoriedad de los criterios emitidos por la Comisión Estatal. Inconstitucionalidad del artículo 133 (décimo segundo concepto de invalidez) – <i>páginas 92 a 96.</i>

Apartado 1. Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Inconstitucionalidad de los



artículos 3o., fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, 68, 90 y 105, fracciones XXIII y XXV (conceptos de invalidez primero, segundo, tercero, décimo y décimo primero).

49. Para dar respuesta a los argumentos de invalidez planteados por el INAI respecto de la inconstitucionalidad de la regulación del sistema estatal en cuestión, se debe precisar primero que, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras leyes aplicables, como en el caso, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con la finalidad de, entre otros, coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como a establecer e implementar los criterios y lineamientos.¹⁶

50. El Sistema Nacional se conforma a partir de la coordinación entre las instancias que, de acuerdo con su ámbito de competencias, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, esto es, en los tres órdenes de gobierno.¹⁷ Por esta razón es que todos los organismos garantes de las entidades federativas forman parte de éste.¹⁸

¹⁶ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 28.** El Sistema Nacional se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley y demás normatividad aplicable."

¹⁷ "**Artículo 29.** El Sistema Nacional se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas."

¹⁸ "**Artículo 30.** Son parte integrante del Sistema Nacional:

"I. El Instituto;

"II. Los Organismos garantes de las Entidades Federativas;



51. Por lo anterior, ni la Constitución Política del País ni las leyes generales en la materia prevén la existencia de sistemas estatales de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales; ni la atribución para que las entidades federativas instituyan sistemas estatales de transparencia. La participación de todos los niveles de gobierno en la coordinación y emisión de lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, se encuentra garantizada en la regulación que al respecto existe en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en específico, con la participación directa de los organismos garantes de las entidades federativas en el Sistema Nacional, integrando el Consejo Nacional.¹⁹

52. No obstante, en atención a la concurrencia que en estas materias existe y, de acuerdo con una interpretación sistemática de los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Política del País, este Tribunal Pleno reconoció, desde la **acción de inconstitucionalidad 1/2016**,²⁰ que las entidades federativas pueden válidamente crear sistemas estatales de acceso a la información pública y protección de datos personales, en términos similares a los previstos para el Sistema Nacional, **siempre y cuando sus facultades se**

"III. La Auditoría Superior de la Federación;

"IV. El Archivo General de la Nación, y

"V. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía."

¹⁹ **Artículo 32.** El Sistema Nacional contará con un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo y será presidido por el Presidente del Instituto.

"Los Organismos garantes serán representados por sus titulares o a falta de éstos, por un comisionado del organismo garante designado por el Pleno del mismo.

"Los demás integrantes estarán representados por sus titulares o un suplente que deberá tener nivel mínimo de director general o similar, quienes tendrán las mismas facultades que los propietarios."

²⁰ Bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek, resuelta en sesión de 9 de mayo de 2019. Normas impugnadas: los artículos 28, 29, 30, 31, a excepción de las fracciones IV a VIII, 32, fracciones IV, VIII y X, 45, fracción XXXVII, 59, 63 y 65 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, que establecen al "Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales". El Pleno, por mayoría de diez votos de los Ministros 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 –el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra–, determinó reconocer la validez de las normas impugnadas porque las entidades federativas tienen facultades para crear a un órgano con la finalidad de que se coordine con su homólogo a nivel nacional con la finalidad de implementar las políticas y demás criterios que éste expida en la materia.



enmarquen en aquellas que las leyes generales otorgan a las entidades federativas y que éstos sirvan como instancia de coordinación con el Sistema Nacional, sin que tal circunstancia implique la apropiación de atribuciones; e incluso que se ponga en riesgo la finalidad de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, esto es, la homologación de los criterios aplicables en la materia.

53. Así, toda disposición relativa a los sistemas estatales de transparencia que contravenga alguna de las leyes generales en la materia, o bien, permita que el sistema estatal emita reglas o lineamientos que puedan contravenir los emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia, sería inconstitucional.

54. En el caso, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impugnó los artículos 3, fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, 68, 90 y 105, fracciones XXIII y XXV, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León por considerar que son violatorios de los artículos 1o., 6o., apartado A, 16, párrafos primero y segundo, 73, fracción XXIX-S y 124, todos de la Constitución Política del País, porque invaden atribuciones del Sistema Nacional de Transparencia. En lo particular porque:

- El artículo 27, párrafo cuarto, que regula las facultades del Sistema Estatal de Transparencia para emitir criterios que regulen medidas compensatorias es contrario al diverso 26, último párrafo, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- El artículo 68, párrafo tercero, al prever la facultad del Sistema Estatal de Transparencia para emitir lineamientos de portabilidad, invade la atribución del Sistema Nacional de Transparencia, prevista en el diverso 57, último párrafo, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- El artículo 90 impugnado, que prevé la facultad del Sistema Estatal de Transparencia para emitir criterios en materia de evaluaciones de impacto en la protección de datos personales es inconstitucional, no establece que estos



criterios deben ser acordes con los emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia.

- El artículo 12 es omiso en acotar que el Programa Estatal en Materia de Protección de Datos Personales debe ajustarse a lo previsto en el Programa Nacional.

- Los artículos 3, fracción XXIX, 14, fracción XV y 105, fracciones XXIII y XXV, regulan una plataforma estatal de transparencia, sin que las entidades federativas tengan facultades para ello.

55. En el Estado de Nuevo León, el Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales del Estado de Nuevo León se encontraba regulado en los artículos 27 a 37 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública local, contenidos en el capítulo I del título segundo, denominado "Sistema Estatal" (numerales que establecen cómo se integra y su conformación). Dicho órgano dejó de existir con la entrada en vigor del decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinte de agosto de dos mil veintiuno a través del cual se derogó, en su totalidad, el referido capítulo.

56. Ante la desaparición del Sistema Estatal de Transparencia todas las normas que lo regulen en otras leyes se han vuelto inaplicables. Esto es así ya que, en primer lugar, con la desaparición del Sistema Estatal de Transparencia, todas aquellas normas que le otorgaban facultades (artículos 27, 68 y 90), entre ellas, las de regular criterios para el otorgamiento de medidas compensatorias, de la portabilidad de datos personales y de la emisión de las evaluaciones de impacto en su protección, han quedado materialmente sin efectos:

"Artículo 27. 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.

"Por regla general, el aviso de privacidad deberá ser difundido por los medios electrónicos y físicos con que cuente el responsable.



"Para que el aviso de privacidad cumpla de manera eficiente con su función de informar, deberá estar redactado y estructurado de manera clara y sencilla.

"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 Estatal**."

"Artículo 68. Cuando se traten datos personales por vía electrónica en un formato estructurado y comúnmente utilizado, el titular tendrá derecho a obtener del responsable una copia de los datos objeto de tratamiento en un formato electrónico estructurado y comúnmente utilizado que le permita seguir utilizándolos.

"Cuando el titular haya facilitado los datos personales y el tratamiento se base en el consentimiento o en un contrato, tendrá derecho a transmitir dichos datos personales y cualquier otra información que haya facilitado y que se conserve en un sistema de tratamiento automatizado a otro sistema en un formato electrónico comúnmente utilizado, sin impedimentos por parte del responsable del tratamiento de quien se retiren los datos personales.

"**El Sistema Estatal** establecerá mediante lineamientos los parámetros a considerar para determinar los supuestos en los que se está en presencia de un formato estructurado y comúnmente utilizado, así como las normas técnicas, modalidades y procedimientos para la transferencia de datos personales."

"Artículo 90. El Sistema Estatal podrá emitir criterios adicionales con sustento en parámetros objetivos que determinen que se está en presencia de un tratamiento intensivo o relevante de datos personales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior."

57. Por otro lado, el Programa Estatal en Materia de Protección de Datos, de conformidad con el artículo 12 impugnado, es un instrumento cuya finalidad es diseñar, ejecutar y evaluar la integración y coordinación del Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.



Por tanto, al haber dejado de existir lo que constituía su objetivo y finalidades, ha quedado obsoleto:

"Artículo 12. Además de los objetivos previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, **el Sistema Estatal tendrá como objetivo diseñar, ejecutar y evaluar un Programa Estatal de Protección de Datos Personales** que defina la política pública y establezca, como mínimo, objetivos, estrategias, acciones y metas para:

"I. Promover la educación y una cultura de protección de datos personales entre la sociedad;

"II. Fomentar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición;

"III. Capacitar a los sujetos obligados en materia de protección de datos personales;

"IV. Impulsar la implementación y mantenimiento de un sistema de gestión de seguridad a que se refiere el artículo 40 de la presente Ley, así como promover la adopción de estándares nacionales e internacionales y buenas prácticas en la materia; y,

"V. Prever los mecanismos que permitan medir, reportar y verificar las metas establecidas.

"El Programa Estatal de Protección de Datos Personales, se constituirá como un instrumento rector para la integración y coordinación del Sistema Estatal, y deberá determinar y jerarquizar los objetivos y metas que éste debe cumplir, así como definir las líneas de acción generales que resulten necesarias.

"El Programa Estatal de Protección de Datos Personales deberá evaluarse y actualizarse al final de cada ejercicio anual y definirá el conjunto de actividades y proyectos que deberán ser ejecutados durante el siguiente ejercicio."



58. Por último, aun cuando los artículos 3, fracción XXIX, 14, fracción XV y 105, fracciones XXIII y XXV, no crean propiamente la plataforma estatal de transparencia, los diversos 64 a 67 que la regulaban, también fueron derogados en el decreto publicado el veinte de agosto de dos mil veintiuno y, al igual que en el caso de los artículos anteriores, su contenido ha quedado sin efectos.

59. El contenido de los artículos impugnados es el siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: ...

"XXIX. Plataforma: La Plataforma de Transparencia a que se hace referencia en el Título Tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León."

"Artículo 14. El Sistema Estatal, además de lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León y demás normativa aplicable, tendrá las siguientes funciones en materia de protección de datos personales: ...

"XV. Proponer acciones para vincular el Sistema Estatal con otros sistemas y programas nacionales, regionales o locales."

"Artículo 105. Para los efectos de la presente Ley y sin perjuicio de otras atribuciones que les sean conferidas en la normatividad que les resulte aplicable, el Pleno de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XXIII. Promover e impulsar el ejercicio y tutela del derecho a la protección de datos personales a través de la implementación y administración de la Plataforma Estatal a que se refiere la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León y demás normativa aplicable; ...

"XXV. Administrar, en el ámbito de sus competencias, la Plataforma Estatal de Transparencia."

60. La nueva configuración normativa en la materia en el Estado de Nuevo León, que únicamente se plasmó en la modificación y derogación de disposi-



ciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, genera claras inconsistencias entre ésta y otras leyes íntimamente relacionadas, como la que ahora se analiza.

61. Aun cuando este Tribunal Pleno no está obligado a hacer un análisis exhaustivo de sus impactos, sí lo está a determinar si, sobre los artículos expresamente impugnados en este asunto, existe incertidumbre y, por tanto, una violación al principio de seguridad jurídica, suficiente para declarar en este momento, su invalidez.

62. Al respecto, si bien es cierto que, como se ha señalado, la desaparición en el orden jurídico del Estado de Nuevo León del Sistema y de la Plataforma Estatal de Transparencia ha dejado a las normas impugnadas inaplicables y obsoletas, continúan vigentes y su existencia en el complejo sistema para la protección y garantía de los derechos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales generan inseguridad jurídica.

63. Esto es así ya que los sujetos obligados a la protección de datos personales en el Estado de Nuevo León, a efectos de cumplir con sus obligaciones y sin tener en cuenta las reformas indicadas, podrían guiarse las normas impugnadas y por lineamientos y reglas emitidas por el extinto Sistema Estatal de Transparencia que además de no estar vigentes pueden estar completamente desactualizados y ser probablemente contrarios a disposiciones nuevas emitidas por el Sistema Nacional. Estas circunstancias podrían, no sólo proyectarse en el ejercicio de las facultades de las autoridades locales, sino en los deberes de los sujetos obligados al tratamiento de datos personales y en el ejercicio de los derechos ARCO de sus titulares.

64. Máxime que, como se indicó al principio de este apartado, los Congresos Locales sí tienen facultades para crear sistemas estatales de transparencia.

65. Por todo lo anterior, **debe declararse la invalidez** de los artículos 3, fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, párrafo cuarto, 68, párrafo tercero, 90 y 105, fracciones XXIII y XXV, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.



Apartado 2. Oficial de protección de datos personales (cuarto concepto de invalidez)

66. El INAI impugna el artículo 100 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León por considerar que contraviene el diverso 85 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, al establecer que el oficial de protección de datos personales formará parte del Comité de Transparencia. Además, considera que es inconstitucional porque le otorga facultades adicionales, en específico, la de implementar políticas transversales.

67. Este tema ya ha sido motivo de discusión y análisis por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 101/2017,²¹ en la que el INAI solicitó la invalidez de los artículos que definían la figura del oficial de protección de datos personales, contenidos en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tlaxcala. Por sus similitudes, en el presente asunto se retoman las consideraciones que en ese momento sirvieron de fundamento para declarar la inconstitucionalidad del artículo 4o., párrafo décimo noveno, de la legislación tlaxcalteca.

68. En el precedente se señaló que en la exposición de motivos de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados se proponía incluir la figura del oficial de protección de datos personales como parte del Comité de Transparencia y con el carácter de especialista en la materia, a fin de evidenciar la relevancia que dicho derecho tiene, pues con su adición se garantizaría que las decisiones que al respecto adopte dicho comité, partan del conocimiento y pericia que tal especialista pudiera aportar, de modo que se garantizaría un grado mínimo de especialización en una materia de índole

²¹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de 7 de mayo de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. Norma impugnada: Artículo 4o., párrafo décimo noveno, relativo a la definición de "Oficial de Protección de Datos Personales", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tlaxcala.



técnico, justamente en el seno de la instancia máxima en materia de protección de datos en cada sujeto obligado.

69. En el proyecto de ley presentado inicialmente, el oficial de protección de datos personales estaba previsto en el último párrafo del artículo 80 como integrante del Comité de Transparencia, máxima autoridad en materia de protección de datos personales en la organización del responsable; incluso dicho proyecto preveía un artículo específico(84) que establecía sus atribuciones.

70. En el dictamen de la Comisión respectiva del Senado se informó que en los trabajos realizados con la invitación de especialistas en la materia, se destacó que dicha figura se contempló como un especialista en materia de protección de datos, con una función eminentemente preventiva y con atribuciones para coordinar la política de protección de datos al interior del sujeto obligado, asesorar y supervisar los procesos de tratamiento conforme a los principios y procedimientos en la materia, promover una cultura de protección datos, capacitar a los servidores públicos en el tema, así como supervisar la atención a solicitudes de derechos ARCO. Asimismo, que era necesario precisar el perfil y la figura de mérito, a fin de ser sometido también vigorosamente a las sanciones respectivas en caso de no apearse a la norma aplicable.

71. En atención a lo anterior, la Comisión consideró pertinente modificar los preceptos relativos para no incluir en la integración del Comité de Transparencia al "oficial de protección de datos personales".

72. De la discusión del proyecto de ley presentado ante el Pleno del Senado sólo se advierte que únicamente se indicó que los sujetos obligados podrían designar a un oficial de protección de datos personales especializado en la materia, quien formaría parte de la unidad de transparencia y auxiliaría al responsable en las atribuciones de tratamiento de esos datos.

73. Así, se expidió el artículo 85 de la ley general en los siguientes términos:

"Artículo 85. Cada responsable contará con una Unidad de Transparencia, se integrará y funcionará conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transpa-



rencia y Acceso a la Información Pública, esta ley y demás normativa aplicable, que tendrá las siguientes funciones:

"I. Auxiliar y orientar al titular que lo requiera con relación al ejercicio del derecho a la protección de datos personales;

"II. Gestionar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO;

"III. Establecer mecanismos para asegurar que los datos personales sólo se entreguen a su titular o su representante debidamente acreditados;

"IV. Informar al titular o su representante el monto de los costos a cubrir por la reproducción y envío de los datos personales, con base en lo establecido en las disposiciones normativas aplicables;

"V. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren y fortalezcan mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO;

"VI. Aplicar instrumentos de evaluación de calidad sobre la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; y,

"VII. Asesorar a las áreas adscritas al responsable en materia de protección de datos personales.

"Los responsables que en el ejercicio de sus funciones sustantivas lleven a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrán designar a un oficial de protección de datos personales, especializado en la materia, quien realizará las atribuciones mencionadas en este artículo y formará parte de la Unidad de Transparencia.

"Los sujetos obligados promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente."



74. Por tanto, de conformidad con la legislación general, los responsables o sujetos obligados que en el ejercicio de sus funciones sustantivas conozcan datos personales relevantes o intensivos, esto es, que existan riesgos inherentes a los datos personales a tratar, sean datos personales sensibles y/o se efectúen o pretendan efectuar transferencias de datos personales, podrán designar a un oficial de protección de datos personales especializado en la materia, para realizar las tareas atribuidas en dicho precepto a la Unidad de Transparencia, a la que también estará integrado orgánicamente.

75. De ese modo, el oficial de protección de datos personales es parte exclusivamente de la Unidad de Transparencia y tiene a su cargo: **a)** auxiliar y orientar al titular que lo requiera en relación con el ejercicio del derecho a la protección de datos personales; **b)** gestionar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; **c)** establecer mecanismos para asegurar que los datos personales sólo se entreguen a su titular o su representante debidamente acreditados; **d)** informar al titular o su representante el monto de los costos a cubrir por la reproducción y envío de los datos personales, con base en las disposiciones aplicables; **e)** proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren y fortalezcan mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; **f)** aplicar instrumentos de evaluación de calidad sobre la gestión de tales solicitudes; y, **g)** asesorar a las áreas adscritas al responsable en materia de protección de datos personales.

76. Por otra parte, el contenido del artículo 100 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, impugnado, es el siguiente:

"Artículo 100. Los responsables que en el ejercicio de sus funciones sustantivas lleven a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrán designar a un oficial de protección de datos personales, especializado en la materia, quien realizará las atribuciones mencionadas en el artículo que antecede y formará parte de la Unidad de Transparencia y del Comité de Transparencia.

"La persona designada como oficial de protección de datos deberá contar con la jerarquía o posición dentro de la organización del responsable que le permita implementar políticas transversales en esta materia.



"El oficial de protección de datos personales será designado atendiendo a su experiencia y cualidades profesionales, en particular, a sus conocimientos en la materia y deberá contar con recursos suficientes para llevar a cabo sus atribuciones."

77. El precepto impugnado establece que los sujetos obligados, cuando lo consideren pertinente, podrán designar a un oficial de protección de datos personales, especializado en la materia, que realizará las funciones establecidas en el artículo 99 de la ley local (que es coincidente con las funciones establecidas en la primera parte del artículo 85 de la ley general de la materia) y que formará parte de la Unidad de Transparencia y del Comité de Transparencia.²²

78. Además, en el párrafo segundo, establece que el oficial de protección de datos deberá contar con la "jerarquía o posición" necesaria para implementar políticas transversales en la materia.

79. Atendiendo a las consideraciones expresadas, es claro que la norma impugnada distorsiona el sistema de protección de datos personales implementado por el Constituyente y por el Congreso de la Unión, pues contrario a la ley general de la materia, en primer lugar, prevé que el oficial de protección de datos personales será parte integrante del Comité de Transparencia; y, en segundo lugar, le otorga atribuciones distintas a las señaladas en la ley-marco aplicable.

²² **Artículo 99.** Cada responsable contará con una Unidad de Transparencia, se integrará y funcionará conforme a lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, esta Ley y demás normativa aplicable, que tendrá las siguientes funciones:

I. Auxiliar y orientar al titular que lo requiera con relación al ejercicio del derecho a la protección de datos personales;

II. Gestionar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO;

III. Establecer mecanismos para asegurar que los datos personales sólo se entreguen a su titular o su representante debidamente acreditados;

IV. Informar al titular o su representante el monto de los costos a cubrir por la reproducción y envío de los datos personales, con base en lo establecido en las disposiciones normativas aplicables;

V. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren y fortalezcan mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO;

VI. Aplicar instrumentos de evaluación de calidad sobre la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO; y,

VII. Asesorar a las áreas adscritas al responsable en materia de protección de datos personales."



80. Efectivamente, como se apuntó, el legislador federal fue cuidadoso al establecer cuáles son las áreas, sujetos o entes responsables del tratamiento de datos personales, así como determinar su alcance y contenido y de prever las atribuciones de dicho oficial al adscribirlo a la Unidad de Transparencia y otorgarle sus mismas tareas.

81. Es más, en el proceso legislativo que derivó en la ley general aplicable, el legislador federal suprimió esa institución de la integración del Comité de Transparencia, justamente ante la oscuridad o falta de definición de sus atribuciones, de modo que, lo adscribió a la citada unidad a fin de evidenciar que sus atribuciones se limitan a las contenidas en el artículo 85 antes reproducido y que se vinculan necesariamente con aspectos administrativos, de consulta y asesoría en la materia.

82. Es por ello que el segundo párrafo del numeral impugnado resulta también violatorio del principio de seguridad jurídica por su ambigüedad y la vaguedad de los términos, esto es, de manera genérica y sin explicar en qué consisten las funciones necesarias para implementar "políticas públicas transversales en la materia", luego, el legislador local parece otorgar facultades amplias para que dicho oficial pueda intervenir de manera activa en el tratamiento de datos personales cuando dicha función, en exclusiva, corresponde a los sujetos obligados y no a las instituciones previstas para su consulta y asesoría.

83. Además, esta violación al principio de seguridad jurídica se proyecta en los gobernados de dicha entidad federativa, que no están ciertos de qué atribuciones o tareas puede o no efectuar el mencionado oficial de protección de datos personales, lo que trasciende al ámbito de atribución de responsabilidades a que aludió el Senado de la República al dictaminar el proyecto de la ley general de la materia.

84. La ausencia de definición por parte del legislador federal no permite al legislador local proponer alguna y menos distorsionar el sistema implementado por el Constituyente Permanente y por el legislador federal a través de atribuciones que son propias de los sujetos obligados.

85. Por tanto, al resultar **fundado** el concepto de invalidez, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 100, párrafo primero, en la porción normativa



"y del Comité de Transparencia", y párrafo segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

Apartado 3. Recurso de revisión (quinto concepto de invalidez)

86. El INAI impugna el artículo 119 de la Ley de Protección de Datos del Estado de Nuevo León, al exigir requisitos adicionales a los del artículo 105 de la ley general de la materia para interponer el recurso de revisión, en específico, impugna la fracción V que exige acompañar al escrito de interposición del recurso una copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO y sus documentos anexos, con el acuse de recibido. Desde su punto de vista, ello es violatorio del derecho de protección de datos personales en relación con el de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 6o. y 16 constitucionales.

87. Es **fundado** el concepto de invalidez esencialmente porque, de acuerdo con la concurrencia normativa en la materia, las normas sobre el recurso de revisión, previstas en la ley general, al ser consideradas por el Congreso de la Unión como condiciones homogéneas necesarias para el ejercicio del derecho de protección de datos personales, no pueden ser variadas por los legisladores locales.

88. En efecto, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados estableció las bases mínimas y las condiciones homogéneas que deben observar los organismos garantes –federal y estatales– para ofrecer procedimientos sencillos y expeditos en el ejercicio de los derechos ARCO, por lo que en estos casos, las Legislaturas de las entidades federativas carecen de facultades para agregar condiciones a los procedimientos que los obstaculicen; o bien, modalidades que rompan con la uniformidad pretendida, con el propósito de que los titulares del derecho de protección de datos personales sepan que en todo el territorio nacional existen trámites análogos para su garantía.

89. Ahora bien, el texto de la disposición en estudio en comparación con lo dispuesto en la mencionada Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados es el siguiente:



LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

"**Artículo 119.** Los requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión serán los siguientes:

"I. El área responsable ante quien se presentó la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;

"II. El nombre completo del titular que recurre o su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;

"III. La fecha en que fue notificada la respuesta al titular, o bien, en caso de falta de respuesta la fecha de la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;

"IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios, así como las razones o motivos de inconformidad;

"V. La copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción;

"VI. En su caso, copia de la respuesta que se impugna y de la notificación correspondiente; y,

"VII. Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante.

"Al recurso de revisión se podrán acompañar las pruebas y demás elementos que considere el titular procedentes someter a juicio de la Comisión.

"En ningún caso será necesario que el titular ratifique el recurso de revisión interpuesto."

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS

"**Artículo 105. Los únicos requisitos exigibles** en el escrito de interposición del recurso de revisión serán los siguientes:

"I. El área responsable ante quien se presentó la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;

"II. El nombre del titular que recurre o su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;



"III. La fecha en que fue notificada la respuesta al titular, o bien, en caso de falta de respuesta la fecha de la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;

"IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios, así como las razones o motivos de inconformidad;

"V. En su caso, copia de la respuesta que se impugna y de la notificación correspondiente; y,

"VI. Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante.

"Al recurso de revisión se podrán acompañar las pruebas y demás elementos que considere el titular procedentes someter a juicio del instituto o, en su caso, de los Organismos garantes.

"En ningún caso será necesario que el titular ratifique el recurso de revisión interpuesto."

90. De la lectura del artículo 105 de la ley general se advierte que los requisitos que enumera son los únicos necesarios para la interposición del recurso de revisión, sin que dentro de esas condiciones se exija copia de la solicitud por la que se ejerció alguno de los derechos ARCO, ni los documentos anexos a dicha solicitud ni con el correspondiente acuse de recepción.

91. De ahí que la fracción V del artículo 119 impugnada, sea inconstitucional, pues al prever mayores requisitos a los que expresamente la ley general establece como **únicos** para la interposición del recurso de revisión, tiene impacto directo en el derecho de protección de datos personales y, por tanto, viola los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que establecen los principios y bases para garantizarlo.

92. Sin que sea obstáculo para lo anterior que el diverso 124 de la ley local impugnada²³ [de contenido idéntico al del artículo 110²⁴ de la ley general] esta-

²³ **Artículo 124.** Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo 119 de la presente Ley y la Comisión no cuente con elementos para subsanarlos, deberá requerir al titular, por una sola ocasión, la información que



blezca que, ante la falta de cumplir alguno de los requisitos previstos en el artículo 119 de la ley, si la Comisión Estatal no cuenta con elementos para subsanarlos, requerirá al recurrente para que exhiba la documentación faltante en un plazo que no podrá exceder de los cinco días, bajo apercibimiento de que en caso de no hacerlo se desechará el recurso de revisión, pues lo trascendente es que a diferencia de la ley general en la que se previeron de manera uniforme requisitos únicos, la norma local impugnada exige a los titulares de datos personales acompañar esos documentos al escrito de recurso de revisión, con lo que se establece un requisito adicional para hacer efectivo el aludido derecho.

93. De esta manera se vulnera frontalmente el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, previsto en el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

94. En consecuencia, se declara la **invalidez** del artículo 119, fracción V, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

95. En similares términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 102/2017,²⁵ 107/2017²⁶ y 112/2017.²⁷

subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito.

"El titular contará con un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención, para subsanar las omisiones, con el apercibimiento de que, en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión.

"La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene la Comisión para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo."

²⁴ **Artículo 110.** Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo 105 de la presente Ley y el Instituto y los Organismos garantes, según corresponda, no cuenten con elementos para subsanarlos, éstos deberán requerir al titular, por una sola ocasión, la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito.

"El titular contará con un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención, para subsanar las omisiones, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión.

"La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tienen el Instituto y los Organismos garantes para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo."

²⁵ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de 6 de mayo de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González



Apartado 4. Sanciones administrativas. Inconstitucionalidad de los artículos 158, 170, 171, 177, 178, 179 y 181 (conceptos de invalidez sexto, séptimo, octavo y noveno)

96. En los conceptos de invalidez identificados como sexto, séptimo, octavo y noveno, el INAI cuestiona la constitucionalidad de diversos artículos relacionados con las sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de las disposiciones de la ley local en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

97. En primer lugar, impugna el artículo 158 porque considera que el legislador local, en contradicción con el diverso 153, párrafo tercero, de la ley general de protección de datos, omitió establecer la posibilidad para que las conductas sancionables en vía administrativa puedan ser denunciadas por el organismo garante ante la autoridad competente, violando con ello el derecho de protección de datos personales en vinculación con el de seguridad jurídica.

98. También impugnó el artículo 170 de la ley local, que regula las causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones de la ley, por dos razones: la

Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Estuvo ausente el Ministro Medina Mora I. –se incorporó a la sesión una vez ya votado este asunto–. Norma impugnada: Artículo 127, fracción III, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, que preveía un requisito idéntico al ahora analizado.

²⁶ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de 6 de mayo de 2019, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Norma impugnada: Artículo 102, fracción III, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco, que preveía un requisito idéntico al ahora analizado.

²⁷ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de 29 de abril de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Estuvo ausente el Ministro Medina Mora I. Norma impugnada: Artículo 138, fracción II, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, que preveía un requisito idéntico al ahora analizado.



primera, porque excluye 4 supuestos que sí son sancionables por la ley general (los establecidos en las fracciones II, V, VIII y XI del artículo 163); y, la segunda, porque las conductas sancionables previstas en las fracciones XIX y X del precepto impugnado no fueron reguladas de manera idéntica a las conductas de las fracciones III y VII del artículo 163 de la ley general.

99. En tercer lugar, en el octavo concepto de invalidez, impugnó el artículo 171 de la ley local porque distingue indebidamente entre faltas leves, graves y muy graves, en contra de la clasificación establecida en el diverso 163 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.

100. Por último, en el noveno concepto de invalidez, el INAI impugna los artículos 177, 178, 179 y 181 de la ley local porque considera que indebidamente otorgan al organismo garante local la atribución de sancionar administrativamente a los responsables del tratamiento de datos personales, cuando de acuerdo con los diversos 164, 165, último párrafo, 167 y 168 de la ley general, dichas funciones corresponden, exclusivamente, a la contraloría, al órgano interno de control o su equivalente.

101. Por cuestión de orden, se analizarán en primer lugar los conceptos de invalidez octavo y noveno, en atención a que es necesario determinar, previo al análisis particularizado en materia de protección de datos personales, si la regulación del Congreso del Estado de Nuevo León es contraria al artículo 109 de la Constitución Federal y al sistema general que el Congreso de la Unión desarrolló en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, posteriormente, los conceptos de invalidez sexto y séptimo, por su falta de adecuación con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Apartado 4.1. Facultades de la Comisión Estatal en materia de sanciones administrativas y clasificación de la gravedad de las conductas sancionadas administrativamente (conceptos de invalidez octavo y noveno)

102. Este Tribunal Pleno advierte, en suplencia de la deficiencia de la queja, que los artículos 171, 177, 178, 179 y 181 son contrarios al artículo 109 de la Constitución Federal y, por tanto, inconstitucionales, porque, como se explicará



a continuación, distorsionan el sistema nacional establecido para la denuncia, determinación y sanción de las responsabilidades administrativas cometidas por los servidores públicos. Si bien el instituto accionante atribuye la inconstitucionalidad a la falta de adecuación de las normas impugnadas a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, lo cierto es que esta normatividad general, en lo que corresponde a la materia de responsabilidades administrativas, se adecua a los principios y normas establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que el análisis de constitucionalidad debe realizarse a partir del artículo 109 constitucional y de la legislación general correlativa.

103. El artículo 109 de la Constitución Política del País establece:

"Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y



eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

"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 serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que



tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior; y.

"IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

"En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía



de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

"La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, apartado C, fracción VII, y 104, fracción III, de esta Constitución, respectivamente."

104. En la fracción III se regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. En esencia y para los efectos de la presente sentencia se destacan los siguientes aspectos:

- Los servidores públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, se les podrá sancionar con amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación con sanciones económicas, en atención a los beneficios económicos que en su caso hubieren obtenido y a los daños y perjuicios patrimoniales causados.

- Será "la ley" la que establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

- Se prevé la existencia de órganos internos de control como parte de los entes públicos federales, de las entidades federativas y de los Municipios, con las facultades que determine "la ley" para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas no consideradas como graves; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como, presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

- Las faltas 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 serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente.

105. Además de la modificación a este precepto como parte de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, el Constituyente Permanente adicionó la fracción XXIX-V al artículo 73, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general que distribuyera competencias entre los órdenes de gobierno para establecer responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por sus actos u omisiones y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

106. Así, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis fue expedida y publicada la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Se estableció que son objeto de la misma: prever los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos; establecer criterios para determinar si las faltas administrativas serían clasificadas como graves o no graves, las sanciones aplicables a las mismas, así como, los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto; señalar las sanciones para la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes; determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de las responsabilidades administrativas; y, crear las bases para que todos los entes públicos puedan establecer políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.²⁸

²⁸ "Artículo 2. Son objeto de la presente Ley:

"I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;

"II. **Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;**

"III. Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

"IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; y,



107. Sin pretender hacer un análisis detallado de las disposiciones que regulan los procedimientos de investigación y sanción de responsabilidades administrativas, en este momento, resulta fundamental señalar que en todos los casos, el procedimiento será iniciado y llevado a cabo por una autoridad investigadora, la cual, de acuerdo con la fracción II del artículo 3o. de la ley, únicamente puede ser la correspondiente en las Secretarías de la Administración Pública Federal, 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, encargadas de la investigación de faltas administrativas.

108. A estos órganos, como autoridades investigadoras, corresponde recabar la información necesaria para verificar la existencia de conductas que pudieran ser constitutivas de responsabilidad administrativa y de organizar dichos datos para determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave en el informe de Presunta Responsabilidad Administrativa que presentará ante la autoridad sustanciadora.²⁹

109. De acuerdo con el artículo 3o., fracción III, serán autoridades sustanciadoras las secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado que, en el ámbito de su

"V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público."

²⁹ **Artículo 90.** En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos. Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto."

Artículo 100. Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

"Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y éste se presentará ante la autoridad sustanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa. ..."



competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. Es importante señalar que la función de la autoridad sustanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora.

110. De acuerdo con el artículo 112, el procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades sustanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el informe de presunta responsabilidad administrativa.³⁰

111. Es en este momento en el que *la gravedad* de las conductas toma relevancia porque la ley establece para faltas graves y no graves procedimientos diferenciados, sustanciados y resueltos por autoridades distintas. El procedimiento para las faltas no graves se encuentra previsto en el artículo 208 y concluye, una vez llevada a cabo la audiencia inicial, habiéndose desahogado las pruebas correspondientes y presentados los alegatos, así como con la sentencia dictada por la autoridad resolutora, que conforme al artículo 3, fracción IV, será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control.³¹

³⁰ **"Artículo 112.** El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades sustanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa."

³¹ **Capítulo II**

Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante las secretarías y órganos internos de control.

"Artículo 208. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

"I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad sustanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;

"II. En el caso de que la Autoridad sustanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;



112. Por otro lado, el procedimiento para faltas graves previsto en el artículo 209, a diferencia del señalado en el párrafo anterior, obliga a que, una vez cerrada la audiencia inicial, el expediente sea remitido al tribunal de justicia

"III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;

"IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;

"V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta Ley;

"VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

"VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;

"VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;

"XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles."



administrativa correspondiente para que se desahoguen las pruebas, se presenten alegatos y se dicte la sentencia correspondiente.³²

113. Ahora, los artículos 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León impugnados, establecen lo siguiente:

³² Capítulo III

Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales.

"Artículo 209. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

"Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

"I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto;

"II. Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

"De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la Autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la Autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

"Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

"Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello; y,

"V. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles."



"**Artículo 177.** La Comisión podrá imponer las siguientes sanciones económicas al responsable, de conformidad con la gravedad de la infracción que haya cometido, de la siguiente manera:

"**I.** Las infracciones señaladas **como leves**, serán sancionadas con multa de 100 a 500 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

"**II.** Las infracciones señaladas **como graves**, serán sancionadas con multa de 501 A 1,000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; y,

"**III.** Las infracciones señaladas **como muy graves** serán sancionadas con multa de 1,001 a 10, 000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

"**Artículo 178.** Toda multa o sanción de carácter económico impuesta por la Comisión, se entenderá a cargo del patrimonio personal del servidor público sancionado, en ningún caso podrá cubrirse el importe de la misma con recursos provenientes del erario, sujetándose, en su caso, a lo siguiente:

"**I. En caso de reincidencia o desacato a una resolución, la Comisión podrá solicitar al superior jerárquico del servidor público responsable o a las autoridades competentes:**

"**a)** El inicio del procedimiento de separación temporal del responsable, hasta por seis meses;

"**b)** La separación definitiva del responsable; o,

"**c)** La inhabilitación del cargo del servidor público, hasta por cinco años, de conformidad con los procedimientos establecidos por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. En caso de que el incumplimiento sea realizado por autoridad que goce de fuero constitucional, se procederá en los términos que señale la ley de la materia."

"**Artículo 179.** Las sanciones se aplicarán de conformidad con los siguientes criterios:



"I. La naturaleza del dato;

"II. La capacidad económica del responsable;

"III. La gravedad de la falta cometida;

"IV. La reincidencia;

"V. El carácter intencional o no, de la acción u omisión constitutiva de la infracción; y,

"VI. El monto del beneficio indebido, el daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento."

"Artículo 181. La Comisión remitirá, mediante oficio dirigido a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, las sanciones impuestas a los sujetos obligados, las cuales tendrán el carácter de créditos fiscales, para efecto que lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, la cual estará obligada a presentar informes mensuales del estado que guarda la ejecución de las multas a la Comisión."

114. Los artículos transcritos, insertos en el capítulo relativo a las sanciones administrativas por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Protección de Datos del Estado de Nuevo León establecen la facultad de la Comisión Estatal para imponer sanciones económicas a los sujetos obligados³³ (177), a imponer sanciones más graves, en caso de reincidencia, como la separación temporal o definitiva del cargo o a la inhabilitación (178), los criterios para imponer sanciones –la naturaleza de la información, la capacidad económica del responsable, la gravedad de la falta, la reincidencia, el carácter intencional de la acción u omisión y el monto del beneficio indebido– (179), y establece reglas para la ejecución de las sanciones económicas (181).

³³ De acuerdo con el artículo 1, párrafo quinto, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, son sujetos obligados, en el ámbito estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.



115. Estas disposiciones, conforme al marco constitucional y legal previamente descrito en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos son claramente inconstitucionales porque la Comisión Estatal de Transparencia y Protección de Datos Personales de Nuevo León no puede ser autoridad investigadora, sustanciadora y/o resolutora en ningún procedimiento de responsabilidad administrativa por el incumplimiento a las disposiciones legales en materia de protección de datos personales.

116. En todo caso, dentro de la estructura orgánica de cada uno de los sujetos obligados debe existir un servidor público o un órgano de control interno al que corresponderá, en todo caso, la investigación y sustanciación de los procedimientos correspondientes.

117. Esto es coincidente con la regulación que al respecto se prevé en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, conforme a la cual, en caso de advertir la comisión de alguna conducta que pueda constituir una falta administrativa, corresponde al INAI notificarlo o denunciarlo ante la autoridad competente para que se lleve el procedimiento respectivo.³⁴

³⁴ **Artículo 167.** En aquellos casos en que el presunto infractor tenga la calidad de servidor público, el Instituto o el organismo garante, 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 o al organismo garante, según corresponda.

"A efecto de sustanciar el procedimiento citado en este artículo, el Instituto, o el organismo garante que corresponda, 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 o el organismo garante correspondiente tenga conocimiento de los hechos."



118. Lo mismo sucede con el artículo 171, que establece 3 categorías de gravedad para las conductas que pueden constituir faltas administrativas:

"Artículo 171. Las causas de responsabilidad previstas en las fracciones I, II, III, V, VII, VIII, IX y X son consideradas leves; las fracciones XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII y XIX son consideradas graves; y las fracciones IV, VI, XIII, XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII, son consideradas muy graves para efectos de la sanción.

"En caso de que la presunta infracción hubiere sido cometida por algún integrante de un partido político, la investigación y, en su caso, sanción, corresponderá a la autoridad electoral competente.

"Las sanciones de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos."

119. Desde la Constitución Federal, en el artículo 109, fracción III, se establece que las faltas administrativas únicamente pueden ser de 2 tipos: graves y no graves. Esta lógica permea en toda la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues no sólo se establecen cuáles conductas serán graves y cuáles no, sino que las facultades de las distintas autoridades que se involucran en los procedimientos tan complejos previstas en ella dependen justamente de esta calificación y las sanciones que para cada una de ellas se prevé están directamente relacionadas con parámetros objetivos de gravedad.

120. En estas condiciones, el legislador local no estaba en condiciones de crear una tercera calificación de gravedad, la cual evidentemente tenía la finalidad de servir como fundamento para el establecimiento de las sanciones administrativas previstas en el artículo 177, ya declarado inconstitucional, sino que, además, no estaba sustentado en ningún elemento objetivo.

121. Es importante puntualizar que el Congreso del Estado de Nuevo León no se encuentra impedido para regular algún aspecto relacionado con las responsabilidades administrativas, ya que dependiendo de la especialización de las leyes es posible, como en el caso de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, que sea necesario establecer qué



conductas pueden constituir faltas administrativas por el incumplimiento de las disposiciones legales aplicables, así como de recabar los elementos necesarios para denunciar estas probables conductas ante los órganos de control interno. Lo que no le está permitido es distorsionar el sistema que en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal se estableció para la investigación y sanción de faltas administrativas, así como las bases mínimas para determinar la gravedad de las faltas.

122. Es por lo anterior que de conformidad con 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,³⁵ al advertir que los preceptos impugnados son violatorios del artículo 109, en relación con el diverso 73, fracción XXIX-V, ambos de la Constitución Política del País y del sistema de investigación y sanción previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se declara la **invalidéz** de los artículos 171, 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

123. En términos similares resolvió este Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad 115/2017, en la que se impugnaron diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.³⁶

³⁵ **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."

³⁶ Resuelta en sesión de 23 de enero de 2020, bajo la Ponencia del Ministro Franco González Salas. En este asunto, se impugnaron diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes por considerar que contravenían a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En lo particular, se analizó la competencia y los límites a las facultades de los órganos externos de control tratándose de faltas graves; las excepciones a algunos servidores públicos de presentar declaraciones patrimoniales; la ampliación del catálogo de faltas no graves previsto en la ley general; y el análisis de disposiciones de contenido idéntico al de las de la legislación nacional. De manera genérica, el Pleno determinó que sí existe libertad de configuración para que los Congresos Locales emitan leyes en materia de protección de datos personales y que su constitucionalidad depende de su adecuación con la ley general y con el respeto de las competencias que en ella se prevén."



Apartado 4.2. Regulación deficiente de denuncia de conductas sancionadas administrativamente (sexto concepto de invalidez)

124. Por otra parte, el promovente plantea que el artículo 158 de la ley impugnada, en contradicción con el diverso 153, párrafo tercero, de la ley general de la materia, omitió establecer la posibilidad de que las conductas sancionables en vía administrativa puedan ser denunciadas por el organismo garante ante la autoridad competente, violando el derecho de protección de datos personales en vinculación con el de seguridad jurídica.

125. El concepto de invalidez es **infundado** porque de una lectura integral de las disposiciones de la ley es posible advertir que la disposición que, desde el punto de vista del INAI, fue omitida, se encuentra regulada en otro artículo, esto es, en el 180:

LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

"**Artículo 158.** La Comisión podrá imponer las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones:

"I. La amonestación pública; y

"II. La multa, equivalente a la cantidad de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"El incumplimiento de los sujetos obligados será difundido en los portales de obligaciones de transparencia de la Comisión y considerados en las evaluaciones que realicen éstos.

"En caso de que el incumplimiento de las determinaciones de la Comisión implique la presunta comisión de un delito, este deberá denunciar los hechos ante la autoridad competente.

"Las medidas de apremio de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos."

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS

"**Artículo 153.** El Instituto y los Organismos garantes podrán imponer las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones:



"I. La amonestación pública; o,

"II. La multa, equivalente a la cantidad de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"El incumplimiento de los sujetos obligados será difundido en los portales de obligaciones de transparencia del Instituto y los Organismos garantes y considerados en las evaluaciones que realicen éstos.

"En caso de que el incumplimiento de las determinaciones del Instituto y los Organismos garantes implique la presunta comisión de un delito o una de las conductas señaladas en el artículo 163 de la presente Ley, deberán denunciar los hechos ante la autoridad competente. Las medidas de apremio de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos."

126. Del contraste de los artículos transcritos se advierte que en la ley general se exige que cuando el incumplimiento de las determinaciones del INAI o de alguno de los organismos garantes pueda implicar la comisión de un delito o el incumplimiento de las obligaciones en la materia derivadas de la propia ley general, deberá denunciar los hechos ante la autoridad competente. Es relevante señalar que, aun cuando el artículo 153 es parte del capítulo I del título décimo primero de dicha ley, relativo a las medidas de apremio, remite al diverso 163 que es parte del capítulo II y que establece las conductas que constituirían actos de incumplimiento a las obligaciones de la ley general.³⁷

³⁷ Capítulo II

De las Sanciones

"**Artículo 163.** Serán causas de sanción **por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley**, las siguientes:

"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;



127. Ahora, si bien es cierto que en el artículo impugnado no se previó que cuando el incumplimiento de las determinaciones del organismo garante puedan constituir hechos que impliquen la actualización de las conductas que conforme al artículo 170 de la ley local³⁸ (homólogo al artículo 163 de la ley general) ameriten

"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 42 de la presente Ley;

"VIII. No establecer las medidas de seguridad en los términos que establecen los artículos 31, 32 y 33 de la presente Ley;

"IX. Presentar vulneraciones a los datos personales por la falta de implementación de medidas de seguridad según los artículos 31, 32 y 33 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. No acatar las resoluciones emitidas por el Instituto y los Organismos garantes; y,

"XIV. Omitir la entrega del informe anual y demás informes a que se refiere el artículo 44, fracción VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, o bien, entregar el mismo de manera extemporánea.

"Las causas de responsabilidad previstas en las fracciones I, II, IV, VI, X, XII, y XIV, 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."

³⁸ **Artículo 170.** Serán causa de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes:

"I. Por omitir publicar o poner a disposición de los titulares, el aviso de privacidad, ya sea total o parcialmente, tanto el integral como el simplificado;

"II. Por no inscribir oportunamente las bases de datos personales, en el registro que para tal efecto lleva la Comisión;

"III. Por declarar con dolo, negligencia o mala fe, la inexistencia de datos personales, cuando éstos existan total o parcialmente en sus archivos;

"IV. Por no dar respuesta oportuna a las solicitudes de ejercicios de derechos ARCO, o bien, por no comunicar al titular del dato la falta de competencia del sujeto obligado;

"V. Por entregar información relativa a datos personales, de manera errónea o incompleta, requerida en una solicitud de protección de datos personales;

"VI. Por actuar con negligencia, dolo o mala fe, en la debida sustanciación de las solicitudes de derechos ARCO;

"VII. Por no rendir, en tiempo y forma, contestación a un recurso de revisión interpuesto en el ejercicio de los derechos de protección de datos personales;



una sanción por el incumplimiento de las obligaciones impuestas en la propia ley local, sí se estableció dentro del mismo capítulo que las contiene (capítulo II del título décimo primero), una disposición similar y que evidencia que no existe la omisión reclamada:

"VIII. Por invocar falsas causales para la prórroga o ampliación del plazo para contestar solicitudes que supongan negligencia o descuido;

"IX. Por el incumplimiento a los principios previstos en esta Ley;

"X. Por incumplir con el deber de secreto y confidencialidad a que está obligado;

"XI. Por transgredir las medidas de protección y confidencialidad a que se refiere la presente Ley;

"XII. Por cambiar sustancialmente la finalidad originaria del tratamiento de datos personales;

"XIII. Llevar a cabo la transferencia de datos personales, en contravención a lo previsto en la presente Ley;

"XIV. Por mantener datos de carácter personal inexactos, siempre que resulte imputable a los sujetos obligados, al no efectuar las rectificaciones o cancelaciones de los mismos;

"XV. Por incumplir las medidas de seguridad y protección de las bases de datos personales determinados en la presente Ley, y en los lineamientos expedidos por la Comisión;

"XVI. Por impedir, obstaculizar o negar indebidamente el ejercicio de los derechos relativos a la protección de los datos personales;

"XVII. No atender las medidas cautelares establecidas por la Comisión;

"XVIII. Por clasificar o confirmar, como tal, indebidamente datos personales, con dolo, negligencia o mala fe, cuando no cumpla con las características que señala esta Ley, o la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado. Esta causal sólo procederá cuando exista una resolución previa de la Comisión, respecto del criterio de clasificación;

"XIX. Por usar, crear, transmitir, tratar, usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar, mutilar, alterar o modificar total o parcialmente de manera indebida, datos personales a los cuales tenga acceso, o bien, se encuentren bajo su custodia o posesión;

"XX. Omitir la entrega del informe anual y demás informes a que se refiere el artículo 57, fracción VII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, o bien, entregar el mismo de manera extemporánea;

"XXI. Dar tratamiento, de manera intencional, a los datos personales en contravención a los principios y deberes establecidos en la presente Ley;

"XXII. Por facilitar a terceros, datos personales que obre en sus archivos o sistemas de datos personales, sin la existencia debida del contrato de transmisión;

"XXIII. Por la planeación de cualquier acto que implique la indebida comunicación de datos personales de las bases de datos personales por cualquier medio, con fines de lucro indebido;

"XXIV. Crear bases de datos personales en contravención a lo dispuesto por el artículo 7 de la presente Ley;

"XXV. Por no proporcionar oportunamente la información que solicite la Comisión, en el ejercicio de sus competencias legales;

"XXVI. Por impedir u obstaculizar de cualquier forma, el ejercicio de las facultades de protección de datos personales de la Comisión;

"XXVII. Por incumplir u obstaculizar de cualquier forma, el cumplimiento de las resoluciones emitidas por la Comisión;

"XXVIII. Por no cesar en el uso ilegítimo o ilícito de los tratamientos de datos personales, a pesar de habersele requerido por parte de la Comisión;



"**Artículo 180.** La Comisión podrá presentar denuncias ante las autoridades competentes por cualquier conducta prevista en el presente capítulo y aportar las pruebas que considere pertinentes."

128. Con fundamento en esta disposición, frente al incumplimiento de las determinaciones de la Comisión Estatal, si ésta considera que actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de la ley local (independientemente de que también fue impugnado y cuya constitucionalidad se estudiará en el apartado siguiente), puede presentar las denuncias correspondientes ante las autoridades competentes.

129. Además, no debe perderse de vista que el artículo 153 de la ley general de la materia es de aplicación directa y obligatoria para todos los sujetos obligados a nivel nacional, por lo que, su falta de reiteración en las leyes locales no implica que los sujetos obligados en las entidades federativas no tengan que cumplir con dichas disposiciones.

130. Por todas las razones anteriores este Tribunal Pleno considera que no existe la omisión legislativa reclamada y, por tanto, no existe la supuesta violación al derecho de protección de datos personales denunciada por el promovente y, por consiguiente, se reconoce la **validez** del artículo 158, párrafo tercero, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

Apartado 4.3. Regulación diferenciada de conductas que ameritan sanciones administrativas (séptimo concepto de invalidez)

131. En este apartado se examinarán, por último, los argumentos del INAI en el sentido de que el artículo 170 de la ley local, que regula las causas de

"**XXIX.** Por la comunicación de datos personales considerados confidenciales, en el caso de archivos de seguridad pública, o de orden fiscal, judicial o de salud;

"**XXX.** Presentar vulneraciones a los datos personales por la falta de implementación de medidas de seguridad según los artículos 36, 37 y 38 de la presente Ley;

"**XXXI.** Realizar actos para intimidar o inhibir a los titulares en el ejercicio de los derechos ARCO; y,

"**XXXII.** No acatar las resoluciones emitidas por la Comisión; ..."



sanción por incumplimiento de las obligaciones de la ley, es inconstitucional, por dos razones: la primera, porque excluye cuatro supuestos que sí son sancionables por la ley general (los establecidos en las fracciones II, V, VIII y XI del artículo 163); y, la segunda, porque las conductas sancionables previstas en las fracciones X y XIX del artículo impugnado no fueron reguladas de manera idéntica a las conductas de las fracciones III y VII del artículo 163 de la ley general.

132. Es **parcialmente fundado** el presente concepto de invalidez, de acuerdo con los siguientes razonamientos.

133. Para analizar el presente concepto de invalidez, es necesario determinar, primero, cuáles son los límites de la competencia legislativa de los Congresos Locales, para regular este punto en particular.

134. Al respecto, la concurrencia establecida en la Ley General para la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, obliga a que todas las autoridades, incluidas las de las entidades federativas, garanticen el cumplimiento de las obligaciones previstas en las leyes, lo cual, debe ser entendido, debe realizarse en el marco de su ámbito competencial.

135. Así, este Tribunal Pleno reconoce que la competencia de las entidades federativas en este punto obliga a realizar un análisis conjunto de las disposiciones legales federales y las locales, para establecer las medidas de apremio, las conductas sancionables y sus consecuencias; atribuciones que, como ya se ha señalado, siempre deben partir de la concurrencia y siguiendo las bases homogéneas previstas en las leyes generales.

136. Así, la competencia legislativa de las entidades federativas en esta materia encuentra su primer límite en las disposiciones de las leyes generales que regulen este aspecto pues, al ser normas cuyo ámbito de validez es nacional, son directamente aplicables a nivel local y deben ser obedecidas por todas sus autoridades.

137. En este entendido, los legisladores locales no se encuentran obligados a replicar dichas normas, pero si deciden hacerlo, se encuentran obligados a



respetar su contenido y a preverlas en los mismos términos que las leyes generales pues, de lo contrario, se incumpliría el objetivo de homologación impuesto por el Constituyente Permanente y, además, generaría inseguridad jurídica para los operadores jurídicos y para los titulares de la información que se está obligado a proteger.

138. De esta manera, se entiende que la regulación de las leyes generales es un mínimo del cual las Legislaturas Locales deben partir, el cual, si así lo deciden, debe preverse en los mismos términos, por lo que sería indisponible para éstos prever unos supuestos y otros no, o regularlos de manera diferenciada, sin que ello implique que al regular los mismos de la ley general deba tener la misma redacción, lo relevante es el contenido de las disposiciones.

139. Por lo demás, los legisladores locales, en atención a su realidad social, a las necesidades propias de sus ciudadanos y a la regulación específica y particular de sus leyes, se encuentran facultados para regular supuestos adicionales de incumplimiento y sus sanciones. Esto con la finalidad de garantizar de manera adecuada el derecho de protección de datos personales y de generar un marco legal congruente que permita a las autoridades y a los particulares conocer las obligaciones que existen en esa materia, las consecuencias de su incumplimiento y los procedimientos para hacerlas efectivas.

140. Luego, para determinar la constitucionalidad del artículo 170 impugnado, su contenido debe ser contrastado con su correlativo en la ley general:

LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

"**Artículo 170.** Serán causa de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente ley, las siguientes:

"I. Por omitir publicar o poner a disposición de los titulares, el aviso de privacidad, ya sea total o parcialmente, tanto el integral como el simplificado;

"II. Por no inscribir oportunamente las bases de datos personales, en el registro que para tal efecto lleva la Comisión;

"III. Por declarar con dolo, negligencia o mala fe, la inexistencia de datos personales, cuando éstos existan total o parcialmente en sus archivos;



"IV. Por no dar respuesta oportuna a las solicitudes de ejercicios de derechos ARCO, o bien, por no comunicar al titular del dato la falta de competencia del sujeto obligado;

"V. Por entregar información relativa a datos personales, de manera errónea o incompleta, requerida en una solicitud de protección de datos personales;

"VI. Por actuar con negligencia, dolo o mala fe, en la debida sustanciación de las solicitudes de derechos ARCO;

"VII. Por no rendir, en tiempo y forma, contestación a un recurso de revisión interpuesto en el ejercicio de los derechos de protección de datos personales;

"VIII. Por invocar falsas causales para la prórroga o ampliación del plazo para contestar solicitudes que supongan negligencia o descuido;

"IX. Por el incumplimiento a los principios previstos en esta Ley;

"X. Por incumplir con el deber de **secreto y** confidencialidad a que está obligado;

"XI. Por transgredir las medidas de protección y confidencialidad a que se refiere la presente Ley;

"XII. Por cambiar sustancialmente la finalidad originaria del tratamiento de datos personales;

"XIII. Llevar a cabo la transferencia de datos personales, en contravención a lo previsto en la presente Ley;

"XIV. Por mantener datos de carácter personal inexactos, siempre que resulte imputable a los sujetos obligados, al no efectuar las rectificaciones o cancelaciones de los mismos;

"XV. Por incumplir las medidas de seguridad y protección de las bases de datos personales determinados en la presente Ley, y en los lineamientos expedidos por la Comisión;

"XVI. Por impedir, obstaculizar o negar indebidamente el ejercicio de los derechos relativos a la protección de los datos personales;

"XVII. No atender las medidas cautelares establecidas por la Comisión;

"XVIII. Por clasificar o confirmar, como tal, indebidamente datos personales, con dolo, negligencia o mala fe, cuando no cumpla con las características que señala esta Ley, o la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado. Esta causal



sólo procederá cuando exista una resolución previa de la Comisión, respecto del criterio de clasificación;

"**XIX.** Por usar, crear, transmitir, tratar, usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar, mutilar, alterar o modificar total o parcialmente de manera indebida, datos personales a los cuales tenga acceso, o bien, se encuentren bajo su custodia o **posesión**;

"**XX.** Omitir la entrega del informe anual y demás informes a que se refiere el artículo 57, fracción VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, o bien, entregar el mismo de manera extemporánea;

"**XXI.** Dar tratamiento, de manera intencional, a los datos personales en contravención a los principios y deberes establecidos en la presente Ley;

"**XXII.** Por facilitar a terceros, datos personales que obre en sus archivos o sistemas de datos personales, sin la existencia debida del contrato de transmisión;

"**XXIII.** Por la planeación de cualquier acto que implique la indebida comunicación de datos personales de las bases de datos personales por cualquier medio, con fines de lucro indebido;

"**XXIV.** Crear bases de datos personales en contravención a lo dispuesto por el artículo 7 de la presente Ley;

"**XXV.** Por no proporcionar oportunamente la información que solicite la Comisión, en el ejercicio de sus competencias legales;

"**XXVI.** Por impedir u obstaculizar de cualquier forma, el ejercicio de las facultades de protección de datos personales de la Comisión;

"**XXVII.** Por incumplir u obstaculizar de cualquier forma, el cumplimiento de las resoluciones emitidas por la Comisión;

"**XXVIII.** Por no cesar en el uso ilegítimo o ilícito de los tratamientos de datos personales, a pesar de habersele requerido por parte de la Comisión;

"**XXIX.** Por la comunicación de datos personales considerados confidenciales, en el caso de archivos de seguridad pública, o de orden fiscal, judicial o de salud;

"**XXX.** Presentar vulneraciones a los datos personales por la falta de implementación de medidas de seguridad según los artículos 36, 37 y 38 de la presente Ley;

"**XXXI.** Realizar actos para intimidar o inhibir a los titulares en el ejercicio de los derechos ARCO; y

"**XXXII.** No acatar las resoluciones emitidas por la Comisión."



LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS

"Artículo 163. Serán causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes:

"...

"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;** ...

"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; ...

"VII. Incumplir el deber de confidencialidad establecido en el artículo 42 de la presente Ley;

"VIII. No establecer las medidas de seguridad en los términos que establecen los artículos 31, 32 y 33 de la presente Ley; ...

"XI. Obstruir los actos de verificación de la autoridad; ..."

141. Como adelantamos, el accionante alega que el legislador del Estado de Nuevo León omitió regular las conductas de las fracciones II, V, VIII y XI del artículo 163 de la ley general de la materia; y, por otra parte, que las conductas previstas en las fracciones X y XIX variaron el contenido de las fracciones III y VII del artículo 163 referido.

142. Ahora bien, hemos señalado que el objetivo de homologación impuesto a los Congresos Locales no puede llegar al extremo de exigirles que repliquen las disposiciones de la ley general. Este deber se considerará cumplido cuando se verifique que el contenido de sus disposiciones es el mismo y que su redacción no genera ambigüedad o que adolezca de una vaguedad tal que permita otorgarle interpretaciones diversas.



143. A partir de lo anterior se advierte que el concepto de invalidez, en esta parte, es **infundado**, porque el artículo no adolece de una regulación deficiente, ya que, aunque con una redacción diferente, la conducta de la fracción II de la ley general se encuentra prevista en la fracción IV; la contenida en la fracción V encuentra su correlativo en la fracción I; la de la fracción VIII está regulada en la fracción XV; y la conducta de la fracción XI se encuadra en la fracción XXVI, todas del artículo 170 impugnado.

144. En efecto, la fracción II de la ley general sanciona el incumplimiento de los plazos para responder las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO o para hacer efectivo el derecho de que se trate, mientras que la fracción IV del artículo 170 impugnado, sanciona para el mismo supuesto, la falta de respuesta oportuna. Ambos términos son homólogos porque sancionan el incumplimiento del artículo 51 de la ley general de la materia, el cual establece que los sujetos obligados deben establecer procedimientos sencillos para el ejercicio de los derechos ARCO, los cuales no pueden exceder de 20 días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud correspondiente, pudiéndose ampliar dicho plazo hasta por 10 días si las circunstancias lo justifican.³⁹

LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

"**Artículo 170.** Serán causa de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes: ...

"**IV.** Por no dar respuesta oportuna a las solicitudes de ejercicios de derechos ARCO, o bien, por no comunicar al titular del dato la falta de competencia del sujeto obligado."

³⁹ "**Artículo 51.** El responsable deberá establecer procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de los derechos ARCO, cuyo plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

"El plazo referido en el párrafo anterior podrá ser ampliado por una sola vez hasta por diez días cuando así lo justifiquen las circunstancias, y siempre y cuando se le notifique al titular dentro del plazo de respuesta.

"En caso de resultar procedente el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá hacerlo efectivo en un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la respuesta al titular."



LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS

"**Artículo 163.** Serán causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes: ...

"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."

145. La fracción V del artículo 163 de la ley general sanciona el "no contar" con el aviso de privacidad, o bien, omitir en el mismo alguno de sus elementos, mientras que la ley local sanciona "omitir publicar o poner a disposición de los titulares", el aviso de privacidad, ya sea total o parcialmente. Ambas disposiciones hacen referencia a la misma conducta, ya que "no contar" con el aviso de privacidad, de una interpretación de los artículos 3o., fracción II, 26 y 27 de la ley general de la materia⁴⁰ implica necesariamente, por sus finalidades, ponerlo

⁴⁰ "**Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: ...

"II. Aviso de privacidad: Documento a disposición del titular de forma física, electrónica o en cualquier formato generado por el responsable, a partir del momento en el cual se recaben sus datos personales, con el objeto de informarle los propósitos del tratamiento de los mismos; ..."

"**Artículo 26.** 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.

"Por regla general, el aviso de privacidad deberá ser difundido por los medios electrónicos y físicos con que cuente el responsable.

"Para que el aviso de privacidad cumpla de manera eficiente con su función de informar, deberá estar redactado y estructurado de manera clara y sencilla.

"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 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales."

"**Artículo 27.** El aviso de privacidad a que se refiere el artículo 3, fracción II, se pondrá a disposición del titular 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 de los tres órdenes de gobierno y las personas físicas o morales a las que se transfieren los datos personales; y,



a disposición del titular de datos personales para informarle los propósitos del tratamiento de los mismos.

LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

"**Artículo 170.** Serán causa de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes:

"I. Por omitir publicar o poner a disposición de los titulares, el aviso de privacidad, ya sea total o parcialmente, tanto el integral como el simplificado."

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS

"**Artículo 163.** Serán causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes: ...

"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."

146. La fracción XV del artículo 170 impugnado hace referencia exactamente a las medidas de seguridad y protección de bases de datos a las que alude la fracción VIII del artículo 163. La única diferencia entre ambos preceptos es que en la fracción impugnada no se remite expresamente a los diversos 31, 32 y 33 de la ley general, circunstancia que de ninguna forma permite hacer entender que existe una regulación diferenciada porque, como se ha señalado, dichas disposiciones son de aplicación directa y obligatoria para las entidades federativas.

"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 de datos personales que requieren el consentimiento del titular, 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."



LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

"**Artículo 170.** Serán causa de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes:

"...

"**XV.** Por incumplir las medidas de seguridad y protección de las bases de datos personales determinados en la presente Ley, y en los lineamientos expedidos por la Comisión."

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS

"**Artículo 163.** Serán causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes: ...

"**VIII.** No establecer las medidas de seguridad en los términos que establecen los artículos 31, 32 y 33 de la presente Ley."

147. Por último, tampoco puede considerarse que existe una deficiente regulación respecto a la fracción XI del artículo 163 de la ley general. Aun cuando es cierto que el legislador del Estado de Nuevo León no estableció como supuesto específico "obstruir los actos de verificación de la autoridad", sí previó un supuesto mucho más amplio que lo incluye, el de la fracción XXVI, que señala que se sancionará al sujeto obligado que impida u obstaculice de cualquier forma el ejercicio de las facultades de protección de datos personales de la Comisión.

LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

"**Artículo 170.** Serán causa de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes: ...

"**XXVI.** Por impedir u obstaculizar de cualquier forma, el ejercicio de las facultades de protección de datos personales de la Comisión."

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS

"**Artículo 163.** Serán causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes: ...

"**XI.** Obstruir los actos de verificación de la autoridad."



148. De acuerdo con el artículo 105, fracciones I y VI, de la Ley para la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León,⁴¹ la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León es la encargada de garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y para ello, de manera homóloga a la facultad que fue atribuida al INAI, le corresponde conocer, sustanciar y resolver los procedimientos de verificación de hechos que pudieran constituir violaciones a las disposiciones que rigen la materia y como consecuencia, imponer sanciones; facultad que fue regulada en el título décimo de la ley, denominado "Facultad de verificación de la Comisión".

149. De esta manera, dentro de los supuestos de la fracción XXVI del artículo 170 de la ley local es posible encuadrar como conducta sancionable la obstaculización de los procedimientos de verificación de la Comisión que, como ya se ha señalado, es una de las facultades que conforme a la ley tiene para la protección de datos personales.

150. También es **infundado** el concepto de invalidez planteado respecto de la fracción XIX del artículo 170 impugnado pues, contrario a lo manifestado por el promovente, su regulación no es diferente a la de la ley general.

LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

"**Artículo 170.** Serán causa de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes: ...

"**XIX.** Por usar, crear, transmitir, tratar, usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar, mutilar, alterar o modificar total o parcialmente de manera indebida, datos personales a los cuales tenga acceso, o bien, se encuentren bajo su custodia o **posesión.**"

⁴¹ "**Artículo 105.** Para los efectos de la presente Ley y sin perjuicio de otras atribuciones que les sean conferidas en la normatividad que les resulte aplicable, el Pleno de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"**I.** Garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados; ...

"**VI.** Conocer, sustanciar y resolver los procedimientos de verificación, de los hechos que sean o pudieran ser constitutivos de infracciones a esta Ley y demás disposiciones de la materia y, en su caso, determinar e imponer las medidas de apremio y sanciones, según corresponda, de conformidad con lo señalado en la presente Ley; ..."



LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS

"**Artículo 163.** Serán causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes: ...

"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.**"

151. Si bien, del comparativo inserto se advierte que la redacción de la fracción en estudio es distinta a la de su correlativa en el artículo 163 de la ley general, también es cierto que esta última es más amplia y, por tanto, incluye y sanciona los mismos supuestos.

152. Desde el punto de vista del instituto accionante, la norma combatida fue regulada deficientemente porque omitió incluir aquellos datos de los cuales los sujetos obligados tengan conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión, y no sólo aquellos que tengan bajo su custodia o a los cuales tengan acceso.

153. Su lectura es parcial debido a que, en la fracción impugnada, además de los datos bajo custodia y a los que tengan acceso, incluye a aquellos que se encuentren bajo su posesión. Esto último, de una interpretación literal, permite concluir que hace referencia a aquellos datos respecto de los cuales tenga conocimiento.

154. Además, se considera que no es necesario que se especifique que deban tener conocimiento de estos datos con motivo de su empleo, cargo o comisión, porque debe recordarse que la ley regula el tratamiento de datos personales por parte de sujetos obligados, entendidos éstos como cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

155. De ahí que deba declararse **infundado** el concepto de invalidez en esta parte y reconocerse la **validez** del artículo 170, fracción XIX, de la Ley de



Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

156. Por el contrario, este Pleno considera que **sí resulta fundado** el argumento de invalidez planteado en contra de la fracción X del artículo 170 de la ley impugnada que, para mayor claridad, se transcribe nuevamente:

**LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN
POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

"**Artículo 170.** Serán causa de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes: ...

"X. Por incumplir con el deber de **secreto y** confidencialidad a que está obligado."

**LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS**

"**Artículo 163.** Serán causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes: ...

"VII. Incumplir el deber de confidencialidad establecido en el artículo 42 de la presente Ley."

157. El promovente considera que la porción normativa "*secreto*" es violatoria de las disposiciones de la ley general, porque en ésta no se exige un deber *de secreto*, sino solamente el de confidencialidad previsto en el artículo 42 de la propia legislación general, que prevé:

"**Artículo 42.** 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."

158. El concepto de invalidez es **fundado** ya que el artículo impugnado prevé el "deber **de secreto y** de confidencialidad", lo cual, independientemente



de que se aparta de la normatividad general, sino que genera inseguridad jurídica porque la ley local, en ninguna de sus disposiciones, dota de contenido tal deber. De hecho, la referencia a éste se hace, de manera exclusiva, en la fracción impugnada.

159. Lo anterior no es inocuo ya que, en primer lugar, como se desprende de la propia distinción que hace la norma, son términos distintos.⁴² Además, si se tiene en cuenta que ante el incumplimiento de alguno de estos deberes, el sujeto obligado podrá ser sancionado, por tanto, es evidente que sí se vulnera la certeza jurídica, ya que el responsable no tendrá conocimiento cierto de cuál es la conducta que le exige el "deber de secreto" –a diferencia de la obligación de confidencialidad que sí se regula claramente en la ley general aplicable, e inclusive en la ley local impugnada–; y tampoco los operadores jurídicos tendrían los elementos para verificarlo y, en su caso, establecer la sanción.

160. Por consiguiente, se declara la **invalidez** de la porción normativa "*secreto y*" de la fracción X del artículo 170 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

Apartado 5. Tema 5. Obligatoriedad de los criterios emitidos por la Comisión Estatal. Inconstitucionalidad del artículo 133 (décimo segundo concepto de invalidez)

161. El INAI considera que el artículo 133 impugnado es inconstitucional porque indebidamente establece que los criterios que emita la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León serán *orientadores* para los sujetos obligados. Esto, partiendo de la base de que la Comisión

⁴² **Diccionario de la Real Academia**

Secreto. Del lat. *secretum*.

1 m. Cosa que cuidadosamente se tiene reservada y oculta.

2 m. Reserva, sigilo.

Confidencialidad.

1f. Cualidad de confidencial

Confidencial.

De *confidencia*.

1 adj. Que se hace o se dice en la confianza que se mantendrá la reserva de lo hecho o lo dicho. Información confidencial.



es el órgano especializado y regulador en materia de datos personales, transparencia y acceso a la información, pues de lo contrario se restaría efectividad e imperatividad a sus resoluciones.

162. Es **infundado** el concepto de invalidez porque, en primer lugar, la obligatoriedad de las decisiones del organismo local garante del derecho a la información pública está expresamente establecida en el artículo 162 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, que en lo conducente dispone:

"Artículo 162. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, dependencia, unidades administrativas, entidad, órgano u organismo municipal o de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial o del ámbito municipal, 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 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. Para la interpretación de este derecho, prevalecerá 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.

"Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de inconformidad expeditos que se sustanciarán ante el organismo autónomo especializado e imparcial que establece esta Constitución, de acuerdo a las siguientes bases mínimas:

"...

"III. Un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, conformado por ciudadanos designados por el Poder Legislativo, con plena autonomía técnica, de gestión, de 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 denominará Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales 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 que emita el Congreso del Estado 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 Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, dependencia, unidades administrativas, entidad, órgano u organismo municipal o que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo 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 estatal o municipal.

"El Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales podrá remitir los procedimientos de inconformidad que por su interés y trascendencia así lo ameriten al organismo garante federal, para que conozca de los mismos.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del Instituto Estatal Estatal (sic) de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.



"En la conformación del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se debe respetar la paridad de género, y será integrado por cinco consejeros, quienes deberán reunir los siguientes requisitos:

"a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos, e inscrito en la lista nominal de electores del Estado.

"b) Tener treinta años de edad cumplidos cuando menos al día de la propuesta de su designación.

"c) Ser profesionista, con experiencia mínima de cinco años a la fecha de la propuesta de su designación, con conocimientos y experiencia afines en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

"d) Tener reputación de independencia y buen juicio, y haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas.

"e) No haber sido condenado por delito doloso.

"f) No haber desempeñado en el periodo de dos años anteriores a la fecha de la propuesta de su designación ningún cargo público en la federación, las entidades federativas o los Municipios.

"g) No haber sido dirigente de ningún partido o asociación política a nivel nacional, estatal o municipal en el periodo de cinco años anteriores a la fecha de la propuesta para su designación.

"h) No haber sido postulado como candidato para algún cargo de elección popular en el periodo de tres años anteriores a la fecha de la propuesta de su designación.

"Los consejeros, previa convocatoria pública, serán designados por el Congreso del Estado en sesión pública, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a la designación mediante insaculación.



"Los consejeros durarán en el cargo un periodo de siete años. Sólo podrán ser removidos del cargo en los términos de lo dispuesto en el Título VII de esta Constitución y en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado Nuevo León.

"El presidente será designado por los mismos consejeros, mediante voto secreto. Su cargo será por un periodo de dos años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual. El consejero presidente estará obligado a rendir un informe anual ante el Congreso del Estado, en los términos que disponga la ley.

"El Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros de carácter honorífico que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por el propio Congreso. 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 Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligada a coadyuvar con el Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior del Estado, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. ..."⁴³

⁴³ A este organismo garante se le denomina en el caso de Nuevo León "Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León" (Artículo 3o., fracción VII, de la ley impugnada).



163. En segundo lugar, el accionante realiza una lectura equívoca del precepto que impugna. El artículo 133 se inserta en el capítulo V del título noveno de la ley local impugnada, denominado "De los Criterios de Interpretación", y prevé un sistema similar al de la integración de criterios tratándose del INAI que se regula en la ley general,⁴⁴ sólo que en el presente caso acerca de aquellos emitidos por el órgano garante del Estado de Nuevo León, respecto de asuntos ya concluidos, en definitiva.

164. El contenido del numeral impugnado es el siguiente:

"Artículo 133. La Comisión podrá emitir criterios que serán de carácter orientador para los sujetos obligados, que se establecerán por reiteración al resolver tres casos análogos de manera consecutiva en el mismo sentido, por al menos dos terceras partes del Pleno de la Comisión, derivados de resoluciones que hayan causado estado.

"Todo criterio que emita la Comisión, deberá contener una clave de control para su debida identificación.

"La Comisión podrá interrumpir el criterio si estima la inaplicabilidad del razonamiento en él contenido, a fin de dejarlo sin efectos. Para proceder a la interrupción a que se refiere este artículo, se requerirá la resolución de un recurso en el que se sostenga un criterio contrario al previamente establecido.

⁴⁴ **Capítulo VI**

De los Criterios de Interpretación.

"Artículo 144. Una vez que hayan causado ejecutoria las resoluciones dictadas con motivo de los recursos que se sometan a su competencia, el Instituto podrá emitir los criterios de interpretación que estime pertinentes y que deriven de lo resuelto en los mismos, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normativa aplicable.

"El Instituto podrá emitir criterios de carácter orientador para los Organismos garantes, que se establecerán por reiteración al resolver tres casos análogos de manera consecutiva en el mismo sentido, por al menos dos terceras partes del Pleno del Instituto, derivados de resoluciones que hayan causado estado."

"Artículo 145. Los criterios se compondrán de un rubro, un texto y el precedente o precedentes que, en su caso, hayan originado su emisión.

"Todo criterio que emita el Instituto deberá contener una clave de control para su debida identificación."



"La aprobación de un criterio por parte de los integrantes de la Comisión, no será motivo para vincular a los nuevos integrantes que, en su caso, formen parte del propio organismo garante en lo sucesivo, por lo que el tema contenido en el criterio en cuestión podrá ser discutido bajo la nueva integración del organismo garante, mismo que podrá ser interrumpido.

"Cualquier persona podrá denunciar ante la Comisión, la contradicción de criterios."

165. De su lectura integral se advierte que esta disposición de ninguna manera establece que las resoluciones que emita la Comisión serán meramente orientadoras. Por el contrario, establece que una vez que la Comisión haya dictado resoluciones definitivas, en específico en los recursos de revisión que conozca, y con la finalidad de solidificar sus criterios y de orientar a los particulares y a los sujetos obligados, puede emitir estos criterios, siempre y cuando se haya reiterado en tres casos análogos de manera consecutiva en el mismo sentido, fallados por al menos dos terceras partes del Pleno de la Comisión, y de esta manera, orienten el actuar de los responsables.

166. Esto es, la norma impugnada establece una herramienta interpretativa por parte de la Comisión para sistematizar y poner a disposición de la ciudadanía los criterios que va emitiendo en ejercicio de sus funciones de tipo jurisdiccional.

167. Desde esta perspectiva, la norma impugnada no es inconstitucional, porque no le resta eficacia a las decisiones que en cada caso concreto dicta la Comisión Estatal, las cuales son obligatorias para todos los sujetos responsables, de acuerdo con el artículo 24, fracciones VIII y X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.⁴⁵

⁴⁵ "Artículo 24. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, **los sujetos obligados** deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza: ...

"VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen la Comisión y el Sistema Nacional; ...

"X. Cumplir con las resoluciones emitidas por la Comisión; ..."



168. Por lo anterior, al resultar **infundado** el concepto de invalidez, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 133 de la Ley de Protección de Datos Personales en Protección de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

VI. EFECTOS

169. Con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴⁶ aplicable al presente medio de control en términos del diverso 73 del propio ordenamiento,⁴⁷ procede extender la invalidez de los artículos declarados inválidos en el primer apartado del estudio de fondo a la totalidad **del artículo 14 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León** porque regula una serie de facultades del extinto Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, cuyas referencias en la ley impugnada fueron invalidadas por ser violatorias del principio de seguridad jurídica.

170. De esta forma, por su estrecha relación normativa con las disposiciones invalidadas y con la finalidad de darle plena eficacia a esta resolución, lo procedente es declarar la invalidez por extensión del artículo 14 de la ley impugnada, cuyo texto se transcribe a continuación:

"Artículo 14. El Sistema Estatal, además de lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León y demás normativa aplicable, tendrá las siguientes funciones en materia de protección de datos personales:

"I. Promover el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en el Estado;

⁴⁶ "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; ..."

⁴⁷ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



"II. Fomentar entre la sociedad una cultura de protección de los datos personales;

"III. Analizar, opinar y proponer a las instancias facultadas para ello proyectos de reforma o modificación de la normativa en la materia;

"IV. Acordar y establecer los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendentes a cumplir con los objetivos y fines del Sistema Estatal, de la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"V. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Estatal;

"VI. Formular, establecer y ejecutar políticas generales en materia de protección de datos personales;

"VII. Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Estatal y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan;

"VIII. Diseñar e implementar políticas en materia de protección de datos personales;

"IX. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas y las instituciones integrantes del Sistema Estatal;

"X. Desarrollar proyectos comunes de alcance estatal para medir el cumplimiento y los avances de los responsables;

"XI. Suscribir convenios de colaboración que tengan por objeto coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Sistema Estatal y aquellos previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;



"XII. Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales;

"XIII. Proponer códigos de buenas prácticas o modelos en materia de protección de datos personales;

"XIV. Promover la comunicación y coordinación con autoridades federales, de los demás Estados, Municipios, autoridades y organismos internacionales, con la finalidad de impulsar y fomentar los objetivos de la presente Ley;

"XV. Proponer acciones para vincular el Sistema Estatal con otros sistemas y programas nacionales, regionales o locales;⁴⁸

"XVI. Promover e impulsar el ejercicio y tutela del derecho a la protección de datos personales, a través de la implementación, organización y operación de la Plataforma Estatal, a que se refiere la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León y demás normativa aplicable;

"XVII. Aprobar el Programa Estatal de Protección de Datos Personales al que se refiere el artículo 12 de esta Ley;

"XVIII. Expedir criterios adicionales para determinar los supuestos en los que se está ante un tratamiento intensivo o relevante de datos personales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 89 y 90 de esta Ley;

"XIX. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para la valoración del contenido presentado por los sujetos obligados en la Evaluación de impacto en la protección de datos personales, a efecto de emitir las recomendaciones no vinculantes que correspondan; y,

"XX. Las demás que se desprendan de la presente Ley."

⁴⁸ Esta fracción fue objeto de análisis del primer apartado de fondo de esta sentencia y se declaró su invalidez de manera directa.



171. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, ya citado, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁹ la declaratoria de **invalidez** de los artículos 3, fracción XXIX, 12, 14, 27, párrafo cuarto, 68, párrafo tercero, 90, 100, párrafos primero, en la porción normativa "*y del Comité de Transparencia*" y segundo, 105, fracciones XXIII y XXV, 119, fracción V, 170, fracción X, en la porción normativa que indica "*secreto y*", 171, 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, publicada en la Sección Tercera del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el once de diciembre de dos mil diecinueve, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

VII. DECISIÓN

172. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 133, 158, párrafo tercero y 170 (con la salvedad precisada en el resolutiveo tercero) de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el apartado V de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 3, fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, párrafo cuarto, 68, párrafo tercero, 90, 100, párrafos primero, en su porción normativa "*y del Comité de Transparencia*" y segundo, 105, fracciones XXIII y XXV, 119, fracción V, 170, fracción X, en su porción normativa "*secreto y*", 171, 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, expedida mediante el

⁴⁹ "Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil diecinueve, en atención a lo previsto en el apartado V de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 14 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil diecinueve, por las razones expuestas en el apartado VI de esta ejecutoria.

QUINTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos del apartado VI de esta sentencia.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, denominado "Parámetro de control constitucional".

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B.5, denominado "Obligatoriedad de los criterios emitidos por la Comisión Estatal", consistente en reconocer la validez del artículo 133 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B.4.2, denominado "Regulación deficiente de denuncia de conductas sancionadas administrativamente", consistente en reconocer la validez del artículo 158, párrafo tercero, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf salvo su fracción XV, Pardo Rebolledo salvo su fracción VIII, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B.4.3, denominado "Regulación diferenciada de conductas que ameritan sanciones administrativas", consistente en reconocer la validez del artículo 170, salvo su fracción X, en su porción normativa "secreto y", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 62 y 63, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B.1, denominado "Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales", consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, párrafo cuarto, 68, párrafo tercero, 90 y 105, fracciones XXIII y XXV, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 67, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B.2, denominado "Oficial de Protección de Datos Personales", consistente en declarar la invalidez del artículo 100, párrafos primero, en su porción normativa "y del Comité de Transparencia", y segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 87, 88 y 92, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B.3, denominado "Recurso de Revisión", consistente en declarar la invalidez del artículo 119, fracción V, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea,



Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B.4.3, denominado "Regulación diferenciada de conductas que ameritan sanciones administrativas", consistente en declarar la invalidez del artículo 170, fracción X, en su porción normativa "secreto y", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología y del parámetro empleado, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B.4.1, denominado "Facultades de la Comisión Estatal en materia de sanciones administrativas y clasificación de la gravedad de las conductas sancionadas administrativamente", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, de los artículos 171, 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá añadiendo la invalidez de los artículos del 172 al 175 y 180, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por la invalidez adicional de los artículos 2, fracción II, 3, fracción XXXIV, del 10 al 15, 88 y 105, fracción XXI, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con precisiones sobre las normas invalidadas, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 14 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá agregando la invalidez retroactiva de las normas relacionadas con el derecho administra-



tivo sancionador, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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

Votación que no se refleja en los puntos resolutive:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández el criterio consistente en que, para abordar de oficio la regularidad constitucional de preceptos del ordenamiento cuestionado por falta de consulta indígena, afromexicana y a las personas por discapacidad, los preceptos deben estar impugnados expresamente. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

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

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 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 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 3/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de mayo de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de los artículos 3, fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, 68, 90, 100, 105, fracciones XXIII y XXV, 119, fracción V, 133, 158, 170, 171, 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, cuyos preceptos fueron reformados mediante el Decreto Número 193, publicado el once de diciembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de esa entidad.

En esencia, el instituto actor impugnó las normas porque consideró que distorsionan el diseño que impera en la Ley General sobre el Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales pues los preceptos establecen competencias que en realidad corresponden a otras autoridades de dicho sistema.

Si bien en términos generales compartí la decisión, estimo necesario hacer precisiones sobre algunos aspectos de la sentencia finalmente aprobada.

Razones del voto concurrente

En la discusión del asunto me aparté de algunos párrafos y me reservé la posibilidad de formular este voto concurrente, el cual, en aras de mayor claridad, dividiré en tres puntos su justificación:

I. Ausencia de marco normativo que regule el sistema estatal de transparencia y acceso a la información pública

En cuanto al estudio de los artículos 3, fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, 68, 90 y 105, fracciones XXIII y XXV, de la ley impugnada, me aparté de los párrafos 62 y 63 porque aseveran que los sujetos obligados podrían ajustar su actuación a lo que determine el sistema estatal en sus lineamientos o reglas, sin embargo, si fue derogada la regulación que daba cuerpo al sistema, entonces, éste ya no tiene vida institucional.

Esa derogación de las normas hace que el ente público no pueda ejercer alguna facultad prevista en las normas impugnadas, pues si el sistema estatal es



júricamente inexistente, entonces, no puede desarrollar alguna atribución, además, tampoco existe algún régimen transitorio que regule la forma de hacerlo.

II. Requisitos adicionales del recurso de revisión

En lo que respecta al artículo 119, fracción V, de la norma impugnada, yo me aparté de las consideraciones contenidas en los párrafos 87, 88 y 92.

En los párrafos 87 y 88 se indica que las Legislaturas Locales no pueden variar los requisitos previstos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, respecto del recurso de revisión.

No comparto ese criterio, pues en otras votaciones he sostenido lo contrario. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2017, señalé que las Legislaturas sí pueden agregar condiciones a los procedimientos de impugnación, siempre que sean con la finalidad de que el particular se beneficie en mayor medida de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Por ello, considero que el legislador local sí puede agregar variantes al recurso, siempre que lo haga en pro de los derechos referidos. De ahí que acompañara la propuesta porque el artículo impugnado asigna la carga de adjuntar determinados documentos al recurso, lo cual, en lugar de beneficiar al particular, le obstaculiza su acceso a los derechos analizados.

El párrafo 92 precisa que el artículo 124 regula la posibilidad de prevenir al recurrente para subsanar la falta de requisitos respecto del recurso; sin embargo, podemos prescindir de este argumento porque la razón de la invalidez es que hay mayores requisitos a los determinados en la ley general; así que esa prevención no evita ni supera el obstáculo del que se habla para acceder al recurso.

III. Alcances de la suplencia de la queja en estos casos

En lo tocante a los artículos 171, 177, 178, 179 y 181 impugnados, no comparto el empleo de la suplencia de la queja ni el parámetro elegido para controlar su regularidad, concretamente, el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos previsto en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política del País y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



La matriz constitucional que dota de contenido a la legitimación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, es la prevista en el artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional, conforme al cual, puede impugnarse leyes federales o locales "*que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales*".

En estos casos, la legitimación habilita al referido instituto para cuestionar leyes por violación a los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como las garantías orgánicas que dan cobertura a esos derechos, por lo que no podría aducirse la violación a cualquier parámetro de regularidad, como sería el régimen general de responsabilidades administrativas.

Bajo esa lógica, la suplencia de la queja en beneficio del órgano garante en la acción de inconstitucionalidad sólo procede en aquellos casos donde cuestionarse leyes federales y locales "*que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales*" y, por ello, de esa suplencia queda excluido el tema vinculado con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Sin perjuicio de lo anterior, comparto el sentido de la propuesta en cuanto a la invalidez de esas normas, pero a la luz de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que es el parámetro idóneo para controlar dichos preceptos.

De la revisión de los artículos impugnados advierto que regulan los siguientes aspectos: **(1)** otorgan a la Comisión Estatal facultades para imponer sanciones económicas a los sujetos obligados o imponer sanciones más graves como la separación temporal o definitiva del cargo, tratándose de infracciones de mayor entidad, por conducto del superior jerárquico del servidor público involucrado; **(2)** distinguen entre infracciones leves, graves y muy graves, y **(3)** disponen los criterios para la individualización de las sanciones que la propia ley local prevé.

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados dispone el catálogo de infracciones en que pueden incurrir los sujetos obligados (artículo 163), regula la distinción entre conductas graves y no graves (último párrafo del artículo 163), así como los actos que debe desplegar el órgano garante al advertir que un sujeto obligado pudo haber incurrido en una infracción (artículo 167).



Al órgano garante no se le dotó de competencia para tramitar un procedimiento sancionatorio, mucho menos para imponer sanciones, sino que únicamente tiene la obligación de remitir a la autoridad competente (órgano interno de control o su equivalente), junto con la denuncia correspondiente, un expediente en que se contengan todos los elementos que sustenten la presunta responsabilidad administrativa.

De esta manera, considero que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados constituye el parámetro idóneo para concluir que en la ley local impugnada se distorsionó: **(1)** el esquema de calificación de gravedad de las conductas y **(2)** cómo debe proceder el órgano garante al advertir que un sujeto obligado que tenga el carácter de servidor público incurrió en alguna infracción relacionada con el tratamiento de datos personales y el ejercicio de los derechos ARCO.

Por estos motivos, me aparté de la metodología de suplencia de la queja y del parámetro para controlar la regularidad constitucional de los preceptos referidos, pero comparto la conclusión sobre la invalidez de estas normas generales.

Para finalizar, destaco que en el tema de si es posible abordar de oficio el estudio de constitucionalidad respecto de preceptos por la falta de consulta indígena, afromexicana y de personas con discapacidad, mi voto fue en el sentido de que, para emprenderlo, las normas deben encontrarse expresamente impugnadas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 3/2020.

En sesión de veintitrés de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra del decreto por el que se expidió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el once de diciembre de dos mil diecinueve.

Resolución del Pleno. Por mayoría de diez votos se determinó que no se podía analizar oficiosamente la regularidad constitucional de los artículos 101, 102



y 105, fracción X, de la ley impugnada, por falta de consulta a personas indígenas, afrodescendientes y con discapacidad, al considerar que dichas normas no habían sido impugnadas.

Las normas en cuestión señalan lo siguiente:

"**Artículo 101.** Los sujetos obligados promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información, en **la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente**, en forma más eficiente.

"**Artículo 102.** El responsable procurará que las **personas con algún tipo de discapacidad o grupos vulnerables**, puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales.

"**Artículo 105.** Para los efectos de la presente ley y sin perjuicio de otras atribuciones que les sean conferidas en la normatividad que les resulte aplicable, el Pleno de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"X. Coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en **lenguas indígenas, sean atendidos en la misma lengua; ...**"

(Énfasis añadido)

Respetuosamente, no comparto dicha decisión, pues considero que, en el presente caso: (i) los artículos antes mencionados sí fueron impugnados, pues la demanda fue presentada en contra de toda la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León; y, (ii) aun y cuando no lo estuvieran, sí era posible analizar oficiosamente si era necesaria o no la consulta a personas indígenas y afrodescendientes y personas con discapacidad respecto de dichas normas.

En primer lugar, de la lectura de la demanda presentada por el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se advierte que el actor promovió la acción de inconstitucionalidad en contra de la nueva Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León. Específicamente, en la demanda se precisa lo siguiente:



"Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó: Decreto Núm. 193, publicado en la Sección Tercera del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el 11 de diciembre de 2019, mediante el cual se expidió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, *en particular*, sus artículos 3, fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, 68, 90, 100, 105, fracciones XXIII y XXV, 199, fracción V, 133, 158, 170, 171, 177, 178, 179 y 181. ..."

(Énfasis añadido)

Así, si bien en la demanda se señalan de manera destacada determinados preceptos, lo cierto es que la acción de inconstitucionalidad fue presentada contra todo el decreto por el que se creó la ley de referencia. En esa tesitura, considero que, cuando el promovente utiliza las palabras "en particular" no debe entenderse en el sentido de que únicamente está impugnando ciertos artículos, es decir, dicha expresión no puede interpretarse de manera restrictiva para decir que *exclusivamente* reclama la inconstitucionalidad de estos artículos.

Una discusión similar se dio al analizar la acción de inconstitucionalidad 101/2019,¹ donde se analizó si el director general de Asuntos Jurídicos estaba autorizado por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para impugnar determinados artículos de la Ley de Archivos del Estado de Colima.

Para resolver dicha problemática se acudió al acuerdo mediante el cual el mencionado instituto instruyó al director general para interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Archivos del Estado de Colima, el cual establecía, lo siguiente:

"SEGUNDO. Se instruye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos que elabore el documento por el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, presenta acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **en contra de la Ley de Archivos del Estado de Colima**, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Colima el catorce de agosto de dos mil diecinueve, ***de manera destacada***, en contra de sus artículos 10, apartado 2, 23, 65, 68, numeral 6,

¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 101/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, tres de mayo de dos mil veintiuno.



72, fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XVII, 73, 80, 81, 84, numeral 3, 93 y 101."

(Énfasis añadido)

Además de los artículos precisados en este acuerdo, el director general expresamente demandó la invalidez los artículos 35, numeral 3, 49, numeral 5, 87 a 90, 92, numeral 1, y 97, numeral 2; sin embargo, una mayoría del Pleno consideró que no estaba autorizado por el Pleno del instituto para impugnarlos y, por lo tanto, debía sobreseerse.²

No obstante, una minoría consideró que en dicho acuerdo se instruyó al director para promover la acción en contra de toda la ley en comento, y que al utilizar la frase "de manera destacada" debía entenderse que tenía que combatir principalmente los artículos que ahí se precisaban, sin excluir la posibilidad de impugnar otros. En otras palabras, consideraban que dicha frase no es equivalente al adverbio "exclusivamente" o "únicamente".

Por ello, considero que en el presente caso, la accionante combatió toda la ley, y luego hizo una precisión respecto a determinados artículos. Incluso, esta circunstancia se reconoció en el proyecto sometido a discusión, al expresar que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impugnó la ley local "por estimar que viola el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, tal y como lo plantea el promovente en su escrito, en particular, los artículos 3o., fracción XXIX, 12, 14, fracción XV, 27, 68, 90, 100, 105, fracciones XXIII y XXV, 119, fracción V, 133, 158, 170, 171, 177, 178, 179 y 181".³

Bajo dicha circunstancia, considero que era factible analizar la regularidad constitucional de los artículos 101, 102 y 105, fracción X, de la ley impugnada y determinar si existía o no la necesidad de consultar a personas con discapacidad, indígenas y afrodescendientes.

Finalmente, no pasa inadvertido que en la demanda no se plasmó algún concepto de invalidez dirigido a cuestionar esta falta de consulta. Sin embargo, ello no es obstáculo para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

² Aprobado por mayoría de nueve 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 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Voto en contra de los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

³ Párrafo 24 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 3/2020.



pueda analizarlo en suplencia de la queja; ello, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLEN-
CIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA
DE LOS MISMOS".⁴

Aunado a lo anterior, el Máximo Tribunal sí podía analizar oficiosamente si en el caso en concreto era necesaria la consulta a personas con discapacidad, indígenas y afrodescendientes, con base en diversos precedentes donde se ha efectuado tal análisis.

Así, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 87/2017 –donde se reclamaba la inconstitucionalidad de *determinados artículos* de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios– se analizó de oficio si en el caso en concreto era necesario llevar a cabo una consulta a personas con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas, y si esto generaba la invalidez total del decreto mediante el cual se creó la ley. En otras palabras, sin haberse impugnado toda la ley y sin que se haya reclamado la falta de consulta, el Pleno analizó oficiosamente si debió o no llevarse a cabo en el caso en concreto.

De manera similar, en la acción de inconstitucionalidad 184/2020,⁵ a pesar de que los artículos 4, fracción III y 105, fracción V, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato no fueron impugnados, se estudió oficiosamente si era necesario que se llevara a cabo una consulta previa a personas con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas respecto de dichos artículos.

De la misma forma, este análisis oficioso previo a entrar al estudio de fondo de los asuntos fue realizado al discutir las acciones de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020,⁶ 132/2020,⁷ 107/2017,⁸ 161/2017,⁹ 158/2017,¹⁰ 154/2017,¹¹ 139/2017,¹² 128/2017,¹³ entre otras.

⁴ Tesis P/J. 96/2006, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto 2006, Tomo XXIV, página 1157, registro digital: 174565.

⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 184/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

⁶ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte.

⁷ Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veinte.

⁸ Resuelta el seis de mayo de dos mil diecinueve.

⁹ Resuelta el seis de mayo de dos mil diecinueve.

¹⁰ Resuelta el veinticinco de abril de dos mil diecinueve.



En la acción de inconstitucionalidad 168/2021, la promovente demandó la invalidez de determinados artículos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla al considerar que se transgredían los derechos al reconocimiento de la capacidad jurídica, al consentimiento informado, libertad y seguridad personal y no discriminación. Sin embargo, el Tribunal Pleno advirtió en suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez la falta de consulta a personas con discapacidad y, por lo tanto, sin entrar al estudio de fondo del asunto determinó invalidar la *ley en su totalidad*, a pesar de que sólo se habían impugnado algunos artículos.¹⁴

De los precedentes citados se puede afirmar que la Suprema Corte ha analizado de oficio la necesidad de la consulta, sin que para ello fuera necesario que se impugnara toda la ley o artículos específicos que hicieran referencia a estos grupos en situación de vulnerabilidad, y sin que se hayan hecho valer conceptos de invalidez dirigidos a plantear la falta de dicha consulta.

Con base en lo anterior, en el presente asunto el Tribunal Pleno podía analizar oficiosamente si era necesaria o no la consulta a personas con discapacidad, indígenas y afrodescendientes respecto de los artículos 101, 102 y 105, fracción X, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio y concurrente del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 3/2020.

I. Antecedentes

1. En la sesión de veintitrés de mayo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia,

¹¹ Resulta el veintitrés de abril de dos mil diecinueve.

¹² Resulta el veintitrés de abril de dos mil diecinueve.

¹³ Resuelta el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve.

¹⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 168/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, siete de junio de dos mil veintidós.



Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez de diversos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

- Entre las cuestiones jurídicas que el Pleno resolvió y que motivan mi presente voto se encuentran las siguientes: **(A)** ¿Es constitucional la regulación local del oficial de Protección de Datos Personales? (apartado B.2. de la sentencia); **(B)** ¿Es constitucional el régimen de sanciones administrativas de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León? (apartado B.4 de la sentencia).

II. Razones de la mayoría

- II.A. Oficial de Protección de Datos Personales.** En el apartado denominado "B.2. Oficial de Protección de Datos Personales (cuarto concepto de invalidez)", el Pleno determinó declarar la invalidez del artículo 100, en sus párrafos primero, en la porción normativa que dice "y del Comité de Transparencia", y segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.
- Siguiendo nuestro precedente de la acción de inconstitucionalidad 101/2017, se sostuvo que el artículo 85 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados establece que el oficial de protección de datos personales forma parte y tiene las mismas atribuciones que la unidad de transparencia, mientras que el artículo 100 impugnado establecía en su párrafo primero que el oficial formaba parte de la unidad de transparencia y del comité de transparencia, y en su párrafo segundo le otorgaba la atribución de implementar "políticas transversales en la materia", por lo que la norma local distorsionaba el sistema de protección de datos personales, pues regulaba cuestiones no previstas en la ley general.
- Además, la expresión "políticas transversales en la materia", prevista en el párrafo segundo del artículo 100 impugnado, era ambigua y vaga, y repercutía en los gobernados, quienes no tenían certeza de las atribuciones que puede o no realizar el oficial de protección de datos personales.
- II.B. Régimen de responsabilidades administrativas.** En el apartado "B.4. Sanciones administrativas. Inconstitucionalidad de los artículos 158, 170, 171, 177, 178, 179 y 181 (conceptos de invalidez sexto, séptimo, octavo y noveno).", se hizo un análisis en tres subapartados; en el primero, denominado "Apartado B.4.1. Facultades de la Comisión Estatal en materia de sanciones administrativas y clasificación de la gravedad de las conductas sanciona-



das administrativamente (conceptos de invalidez octavo y noveno).", en suplencia de la queja el Pleno declaró la invalidez de los artículos 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

7. Se sostuvo que la Comisión Estatal de Transparencia y Protección de Datos Personales de Nuevo León no puede ser autoridad investigadora, sustanciadora y resolutora en los procedimientos de responsabilidad administrativa que deriven del incumplimiento de las disposiciones en la materia, ya que conforme al artículo 109 constitucional y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todos los sujetos obligados del país deben contar con un Órgano Interno de Control al que corresponde investigar y sustanciar los procedimientos respectivos.
8. Asimismo, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 171 de la misma ley local impugnada, pues establecía tres categorías de gravedad para las conductas entre graves, no graves y leves, mientras que el diverso 109, fracción III, constitucional, sólo establece que las faltas pueden ser graves o no graves.
9. En el segundo subapartado, denominado "B.4.2. Regulación deficiente de denuncia de conductas sancionadas administrativamente (sexto concepto de invalidez).", determinamos reconocer la validez del artículo 158, párrafo tercero, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, pues era infundado que dicha norma omitiera establecer lo previsto en el diverso 153, párrafo tercero, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados,¹ pues la norma supuestamente omitida se encontraba en el numeral 180 de la ley local. Además, la ley general es de aplicación directa a nivel nacional, por lo que su falta de reiteración en las leyes locales no implicaba que no debiera observarse.
10. Finalmente, en el tercer subapartado, denominado "Apartado B.4.3. Regulación diferenciada de conductas que ameritan sanciones administrativas (séptimo concepto de invalidez).", se señaló que era parcialmente fundado el concepto de invalidez por lo que respecta al artículo 170 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.

¹**Artículo 153.** En caso de que el incumplimiento de las determinaciones del instituto y los organismos garantes implique la presunta comisión de un delito o una de las conductas señaladas en el artículo 163 de la presente ley, deberán denunciar los hechos ante la autoridad competente. Las medidas de apremio de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos."



11. Por un lado, se sostuvo que no es posible exigir a los Congresos Locales que repliquen las disposiciones de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados relativas a las conductas que ameritan sanciones administrativas en sus disposiciones internas, ya que los Congresos cumplen con su deber si el contenido normativo es el mismo y la redacción no es ambigua ni vaga, por lo que eran válidas las fracciones del artículo 170 de la ley local a pesar de que tuvieran una redacción diferente.
12. Por el contrario, se declaró la invalidez de la fracción X del artículo 170, pues sanciona el incumplimiento del deber de "secreto y", expresión que no prevé la Ley General de Protección de Datos Personales, lo que genera inseguridad jurídica al no estar definida en la ley local impugnada.

III. Razones de la aclaración y la concurrencia

13. Estuve a favor del sentido de la sentencia, sin embargo, elaboro el presente voto para precisar **(A)** mi voto a favor de invalidar la norma relativa al oficial de protección de datos personales y su distinción con respecto a mi voto en el precedente invocado, y **(B)** mi postura a favor de invalidar todo el régimen de responsabilidades administrativas entendido como un sistema normativo.
14. **III.A. Oficial de protección de datos personales.** En el precedente que se invoca en la sentencia, la acción de inconstitucionalidad 101/2017,² contrario a la postura mayoritaria sostuve que la norma entonces impugnada era válida, pues una lectura armónica de la ley local permitía ver que las atribuciones y la adscripción del oficial de protección de datos personales quedaban intactas a pesar de que la norma impugnada pareciera señalar una facultad adicional para el oficial.
15. A diferencia de ese precedente, considero que en este caso una lectura armónica de la ley local no era suficiente para salvar el segundo párrafo del artículo 100 de su invalidez, pues sobre esta disposición recaía un vicio de invalidez adicional.³

² Fallada el siete de mayo de dos mil diecinueve por mayoría de ocho votos, con mi voto en contra y los del Ministro Laynez Potisek (ponente) y la Ministra Piña Hernández.

³ En el presente voto sólo me pronuncio sobre la invalidez del segundo párrafo del artículo 100 impugnado, pues respecto de la invalidez del primer párrafo coincido con la sentencia cuando sostiene que conforme al parámetro de regularidad el oficial de protección de datos personales sólo puede formar parte de la unidad de transparencia, lo que llevó a invalidar la porción que decía "y del Comité de Transparencia".



16. En principio, considero que el segundo párrafo del artículo 100⁴ no es inválido cuando faculta al oficial de protección de datos personales a implementar "políticas transversales en la materia", pues el párrafo primero señala que las atribuciones del oficial son las previstas en el artículo previo, el cual, según la propia sentencia, prevé las mismas atribuciones para el oficial que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. De esta manera, al igual que en el precedente, una lectura armónica de la ley local hubiera permitido sostener *prima facie* la validez de la norma.
17. No obstante, a diferencia del precedente, esta interpretación armónica era insuficiente para salvar el segundo párrafo del artículo 100 de su invalidez, pues tal como señala la sentencia, la expresión "políticas transversales en la materia" es vaga y ambigua, y en consecuencia vulnera el principio de seguridad jurídica. Por ello, y sin perjuicio del sentido de mi voto en el precedente, voté a favor de invalidar el segundo párrafo del artículo 100 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León. Valga el presente voto aclaratorio para asentar esta distinción.
18. **III.B. Régimen de responsabilidades administrativas.** Elaboro el presente voto concurrente para separarme de la metodología de la sentencia en los apartados B.4.1. y B.4.3, donde se analizaron los artículos 170, 171, 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.
19. En mi opinión, el hecho de que el artículo 171 impugnado estableciera una clasificación de las faltas que se apartaba del previsto en la Constitución Federal era una razón suficiente para invalidar el resto de las disposiciones impugnadas pues, tal como he votado en diversos precedentes,⁵ la clasificación de las faltas es un aspecto que determina el resto del procedimiento.
20. Así, tras constatar que el artículo 171 impugnado establecía conductas clasificadas tripartitamente entre graves, no graves y leves, contrariando la clasificación dual de faltas entre graves y no graves prevista en la fracción III del artículo 109 constitucional, ello bastaba para invalidar el resto del sistema normativo

⁴ "Artículo 100. Los responsables que en el ejercicio de sus funciones sustantivas lleven a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrán designar a un oficial de protección de datos personales, especializado en la materia, quien realizará las atribuciones mencionadas en el artículo que antecede y formará parte de la Unidad de Transparencia y del Comité de Transparencia.

"La persona designada como oficial de protección de datos deberá contar con la jerarquía o posición dentro de la organización del responsable que le permita implementar políticas transversales en esta materia.

"..."

⁵ Véanse al respecto las acciones de inconstitucionalidad 115/2017 y 101/2019.



impugnado, pues tal como se desprende del parámetro que es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la clasificación de las faltas entre graves y no graves determina el tipo de procedimiento a seguir, los órganos competentes para investigar, sustanciar y resolver, y las sanciones aplicables según cada caso.

21. En consecuencia, considero que los artículos 170, 171, 177, 178, 179 y 181 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León debieron estudiarse como un sistema normativo.
22. En concordancia con lo anterior, propuse que en los efectos se invalidaran por extensión los artículos 172, 173, 174, 175 y 180 de la misma Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León, que regulan la vista a la autoridad competente para ejecutar la sanción (172), la posibilidad de imponer complementariamente responsabilidades civiles, penales o de cualquier otro tipo por los mismos hechos (173), el procedimiento ante el incumplimiento de los partidos políticos (174), el procedimiento si el presunto infractor es servidor público (175), y la facultad de la Comisión de denunciar y aportar pruebas ante las autoridades competentes por las conductas previstas en la ley (180), pues son disposiciones que forman parte del mismo sistema de responsabilidades administrativas que consideré inconstitucional.
23. Bajo la misma línea, y en términos de lo aprobado recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 88/2021, 194/2020 y 52/2021,⁶ considero que debieron darse efectos retroactivos a la invalidez de los artículos 170 a 175 y 177 a 181, pues se trata de normas relacionadas con el derecho administrativo sancionador.
24. Respetuosamente,

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶ Acciones de inconstitucionalidad 88/2021, fallada el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés por mayoría de siete votos en el sentido de darle efectos retroactivos a las normas relativas al derecho administrativo sancionador (ponencia del Ministro Aguilar Morales); 194/2020, fallada el siete de marzo de dos mil veintitrés por mayoría de seis votos en el mismo sentido (ponencia del Ministro Laynez Potisek); y, 52/2021, fallada el siete de marzo de dos mil veintitrés por mayoría de seis votos en el mismo sentido (ponencia del Ministro Pardo Rebolledo).

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 noviembre de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

