



RESUMEN DE LA SENTENCIA

Ministro ponente

Expediente

Elaboración

Arístides Rodrigo Guerrero García

Palabras Clave

Acción de inconstitucionalidad 130/2023 y su acumulada 132/2023

Javier Alejandro González Rodríguez

#ExtinciónFinanciera
#DesarrolloAgropecuarioRuralForestalPesquero


¿Cuál es la problemática?

Determinar si la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, así como la abrogación de su ley orgánica, respetan las normas constitucionales.


¿Cuál es el argumento central?

Durante el proceso legislativo que dio paso al decreto de extinción de la Financiera no se actualizaron vicios con potencial invalidante. Los trabajos de las comisiones son subsanables mediante las discusiones y votaciones plenarias. El cambio de sede del Senado y las particularidades de la sesión no acarrearán alguna violación invalidante.


¿Qué resolvió la Corte?

La extinción de la Financiera no implica regresión en el nivel de protección a los derechos relacionados con la actividad agropecuaria, el desarrollo rural y el derecho a la alimentación porque existen diversos mecanismos implementados por el Estado mexicano, sin que le corresponda a esta Suprema Corte calificar cuál política pública podría tener mayores beneficios.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

Se reconoció la validez del decreto que condujo a la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, así como la abrogación de su ley orgánica.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023**
PROMOVENTES:
**PERSONAS DIPUTADAS Y SENADORAS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

**PONENTE: MINISTRO ARÍSTIDES RODRIGO GUERRERO
GARCÍA**
**SECRETARIO: JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ
RODRÍGUEZ**

Índice temático		
Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I Antecedentes y trámite	Se narran los antecedentes del asunto, hasta encontrarse en estado de resolución en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.	2-5
II Competencia	Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	5
III Precisión de la norma impugnada	La norma impugnada es el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, mediante el cual el Congreso de la Unión determinó la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Asimismo, la abrogación de su ley orgánica.	6
IV Oportunidad	Las demandas se presentaron oportunamente.	6-7
V Legitimación	Las demandas se presentaron por parte legitimada al tratarse de más del treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, ambas del Congreso de la Unión.	7-8
VI Causas de improcedencia	No se advierte alguna causa de improcedencia y la hecha valer por el Poder Ejecutivo Federal fue desestimada al examinarse la legitimación.	8
VII Estudio de fondo	En este apartado se expresan las razones por las que el decreto impugnado es válido. Para sustentar esa conclusión se desarrollan dos temas: Primero , el análisis del procedimiento legislativo del que	9-48

	derivó el decreto impugnado. Segundo, el estudio de la extinción del organismo. En cada tema, se desarrollan los apartados consistentes en: A. Planteamiento de las partes, B. Parámetro de regularidad y C. Análisis del caso concreto.	
VIII Resolutivos	Primero. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. Segundo. Se reconoce la validez del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, mediante el cual el Congreso de la Unión determinó la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Asimismo, la abrogación de su ley orgánica. Tercero. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	48

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023**

PROMOVENTES:

**PERSONAS DIPUTADAS Y SENADORAS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

**PONENTE: MINISTRO ARÍSTIDES RODRIGO GUERRERO
GARCÍA**

**SECRETARIO: JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ
RODRÍGUEZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al diecinueve de mayo del dos mil veintiséis, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que **se declara procedente, pero infundada** la acción de inconstitucionalidad 130/2023 y su acumulada 132/2023, promovida por personas diputadas y senadoras del Congreso de la Unión, **y se reconoce la validez** del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, mediante el cual el Congreso de la Unión determinó la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Asimismo, la abrogación de su ley orgánica.

El problema jurídico que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver, consiste en determinar si la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, así como la

abrogación de su ley orgánica, respetan las normas constitucionales.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.** La institución Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, conforme al artículo 1 de su ley orgánica, se creó como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
2. **Objeto de la Financiera.** El artículo 2 de la ley orgánica de la financiera señala como objeto coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad, así como de mejorar el nivel de vida de su población.
3. Para el cumplimiento de dicho objeto, se previó que la Financiera otorgara crédito y prestara otros servicios financieros a los productores e intermediarios financieros rurales. Adicionalmente, promover ante instituciones nacionales e internacionales orientadas a la inversión y al financiamiento, proyectos productivos que impulsen el desarrollo rural. Además, operar con los gobiernos federal, estatales y municipales, los programas que se celebren con las instituciones mencionadas.
4. **Extinción de la Financiera y abrogación de su ley orgánica.** Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, el Congreso de la Unión

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

determinó la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Asimismo, la abrogación de su ley orgánica.

5. **Acción de inconstitucionalidad.** El doce de junio de dos mil veintitrés un grupo de personas diputadas del Congreso de la Unión promovieron una acción de inconstitucionalidad en la que demandaron la invalidez del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, mediante el cual el Congreso de la Unión determinó la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Asimismo, la abrogación de su ley orgánica. Las personas diputadas argumentaron:

- **Violaciones al proceso legislativo**

- Durante el trámite en la Cámara de Diputados debió darse mayor publicidad, discusión y análisis para escuchar los intereses y necesidades de las minorías parlamentarias.
- Durante el trámite en la Cámara de Senadores, no fueron correctamente convocados los trabajos de las comisiones dictaminadoras ni se demostró que se pusieran de acuerdo en la forma de trabajar la minuta. Tampoco se respetó la deliberación parlamentaria porque en las reuniones de las comisiones no estuvieron presentes los legisladores de la oposición.
- En la sesión plenaria de la Cámara de Senadores, se cambió la sede de manera inadecuada, sin consulta a la Junta de Coordinación Política y a una sede que funciona para actividades culturales, pero no como sede del Senado. Además, se citó al salón de sesiones de la sede alterna en Xicoténcatl y la sesión se llevó a cabo en un patio, y no el salón de sesiones.
- El dictamen por discutir no se publicó con veinticuatro horas de anticipación en la Gaceta del Senado y pese a ello, se dispensó su primera y segunda lectura.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

- La votación se llevó a cabo sin el quórum necesario porque al momento de la votación no estaban presentes dos personas senadoras y se consideró a una persona senadora suplente pese a que no era factible que la titular expidiera una solicitud de licencia firmada de manera autógrafa porque se encontraba fuera del país.
 - **Violaciones que genera el decreto**
 - La extinción de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, sin preverse un mecanismo que la sustituya se aparta de la progresividad en el nivel de protección a los derechos. Afecta los derechos a la alimentación generada a partir de procesos agropecuarios y pesqueros; así como al desarrollo rural integral para el abasto suficiente y oportuno de alimentos.
6. Dicha demanda fue registrada como acción de inconstitucionalidad 130/2023.
7. **Acción de inconstitucionalidad acumulada.** El catorce de junio de dos mil veintitrés, un grupo de personas Senadoras promovieron una acción de inconstitucionalidad en contra del mismo decreto impugnado por las personas Diputadas e hicieron valer argumentos de invalidez similares. Dicha demanda fue registrada como acción de inconstitucionalidad 132/2023 y se acumuló a la 130/2023.
8. **Informes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y del Poder Ejecutivo Federal.** Las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como el Poder Ejecutivo Federal rindieron sus informes en los que argumentaron que se respetaron las reglas del proceso legislativo y el decreto impugnado no afecta algún derecho constitucionalmente tutelado¹.
9. **Pedimento ministerial.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento.

¹ Los informes de las Cámaras del Congreso de la Unión fueron presentados el dieciséis de agosto y el del Poder Ejecutivo Federal el dieciocho de agosto, todos de dos mil veintitrés.

- 10. Cierre de instrucción.** El veintidós de noviembre de dos mil veintitrés se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución.
- 11. Retorno.** En el auto del cuatro de septiembre de dos mil veinticinco se turnó el asunto al Ministro Arístides Rodrigo Guerrero García para la formulación del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

- 12.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos a) y b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- 13.** Lo anterior, porque personas diputadas y senadoras del Congreso de la Unión plantean la posible contradicción entre normas de rango constitucional y el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, mediante el cual el Congreso de la Unión determinó la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Asimismo, la abrogación de su ley orgánica².

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: [...]

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

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

Artículo 16. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

III. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

14. La norma impugnada es el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, mediante el cual el Congreso de la Unión determinó la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Asimismo, la abrogación de su ley orgánica.

IV. OPORTUNIDAD

15. Los artículos 105, fracción II, segundo párrafo y 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 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 ley sea publicada en el correspondiente medio oficial³.
16. La norma impugnada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, por lo que el plazo de treinta días naturales para presentar la acción transcurrió del treinta de mayo al veintiocho de junio de dos mil veintitrés.

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. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada; [...]

³ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles. [...]

- 17.** Las demandas de acción de inconstitucionalidad son oportunas al presentarse el doce y catorce de junio de dos mil veintitrés, respectivamente.

V. LEGITIMACIÓN

- 18.** El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el equivalente al treinta y tres por ciento de las personas integrantes de la Cámara de Diputados, y treinta y tres por ciento de las personas integrantes de la Cámara de Senadores, ambas del Congreso de la Unión, pueden formular la acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes federales.
- 19.** El artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Cámara de Diputados se integra por quinientas personas diputadas en total. El artículo 56 constitucional indica que la Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho personas senadoras.
- 20.** En el caso, las demandas fueron firmadas por más del treinta y tres por ciento de personas diputadas y más del treinta y tres por ciento de personas senadoras, ambas del Congreso de la Unión. Por tanto, las demandas fueron interpuestas por parte legitimada.
- 21.** No es un obstáculo para sostener la legitimación, el argumento del Poder Ejecutivo Federal en torno a que, desde su perspectiva, sólo las personas senadoras que acudieron a la sesión en la que se aprobó el decreto impugnado están legitimadas para interponer la acción de inconstitucionalidad.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

- 22.** Así, el Poder Ejecutivo Federal argumentó que debido a que catorce de las personas senadoras que suscribieron la demanda, no asistieron a la sesión respectiva, no se reúne el treinta y tres por ciento requerido para considerar legitimada a esa minoría legislativa.
- 23.** Esa perspectiva del Poder Ejecutivo Federal es infundada porque el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que el treinta y tres por ciento de las personas senadoras puede promover la acción de inconstitucionalidad, no distingue si asistieron a la sesión en la que se aprobó la norma impugnada, o el sentido de su voto en caso de asistencia⁴.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

- 24.** El Poder Ejecutivo Federal planteó como causa de improcedencia que no se reunió el treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado para promover la acción de inconstitucionalidad, porque catorce de las personas senadoras que suscribieron la demanda, no asistieron a la sesión en la que se aprobó el decreto impugnado. Ese argumento fue atendido y declarado infundado al examinarse la legitimación, por lo que no amerita mayor pronunciamiento.
- 25.** Al no advertirse de oficio la actualización de alguna otra causa de improcedencia, se procede a analizar los conceptos de invalidez.

⁴ Es consultable al respecto la tesis P./J. 20/2001 que se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIII, marzo de 2001, página 448, registro digital 190235, bajo el rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”.

VII. ESTUDIO DE FONDO

26. El problema jurídico que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver, consiste en determinar si la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, así como la abrogación de su ley orgánica, respetan las normas constitucionales.
27. Para resolver esa problemática corresponde desarrollar **dos temas**. **Primero**, el análisis del procedimiento legislativo del que derivó el decreto impugnado. **Segundo**, el estudio de la extinción del organismo. En cada tema, son pertinentes los apartados consistentes en: A. Planteamiento de las partes, B. Parámetro de regularidad y C. Análisis del caso concreto. Una vez anunciada la estructura del asunto, corresponde desarrollar el primer tema.

Tema I. Análisis del procedimiento legislativo del que derivó el decreto impugnado

A. Planteamiento de las partes

28. Las personas diputadas y senadoras accionantes argumentan que durante el trámite en la Cámara de Diputados debió darse mayor publicidad, discusión y análisis para escuchar los intereses y necesidades de las minorías parlamentarias.
29. Durante el trámite en la Cámara de Senadores, la parte actora manifiesta que no fueron correctamente convocados los trabajos de las comisiones dictaminadoras ni se demostró que se pusieran de acuerdo en la forma de trabajar la minuta. Tampoco se respetó la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

deliberación parlamentaria porque en las reuniones de las comisiones no estuvieron presentes los legisladores de la oposición.

- 30.** Asimismo, argumentan que, en la sesión plenaria de la Cámara de Senadores, se cambió la sede de manera inadecuada, sin consulta a la Junta de Coordinación Política y a una sede que funciona para actividades culturales, pero no como sede del Senado. Además, se citó al salón de sesiones de la sede alterna en Xicoténcatl y la sesión se llevó a cabo en un patio, y no el salón de sesiones.
- 31.** Asimismo, la parte actora alega que el dictamen por discutir no se publicó con veinticuatro horas de anticipación en la Gaceta del Senado y pese a ello, se dispensó su primera y segunda lectura.
- 32.** Finalmente, la parte actora argumenta que la votación se llevó a cabo sin el quórum necesario porque al momento de la votación no estaban presentes dos personas senadoras y se consideró a una persona senadora suplente pese a que no era factible que la titular expidiera una solicitud de licencia firmada de manera autógrafa porque se encontraba fuera del país.
- 33.** Al respecto, las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como el Poder Ejecutivo Federal comparecieron a rendir sus informes en los que argumentaron que se respetaron las reglas del proceso legislativo.
- 34.** Una vez retomado el planteamiento de las partes, se aprecia que corresponde examinar el procedimiento legislativo que dio paso al decreto impugnado.
- 35.** Para realizar ese análisis, es pertinente desarrollar el parámetro de regularidad para el examen del procedimiento legislativo.

B. Parámetro de regularidad

36. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su anterior integración, tuvo la oportunidad de examinar el procedimiento legislativo, particularmente la sesión de la Cámara de Senadores del veintiocho de abril de dos mil veintitrés.
37. En esa sesión del Senado se aprobaron diversos decretos. En la **acción de inconstitucionalidad 115/2023** se examinó el procedimiento que condujo a la emisión del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal para el control de precursores químicos, productos químicos esenciales y máquinas para elaborar cápsulas, tabletas y/o comprimidos, publicado el tres de mayo de dos mil veintitrés en el Diario Oficial de la Federación⁵.
38. En la presente acción de inconstitucionalidad 130/2023 y su acumulada 132/2023 se examina el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, mediante el cual el Congreso de la Unión determinó la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Asimismo, la abrogación de su ley orgánica.
39. Ambos decretos coinciden en que se aprobaron por el Senado de la República en la sesión del veintiocho de abril de dos mil veintitrés,

⁵ La **acción de inconstitucionalidad 115/2023**, al no alcanzar los ocho votos entonces requeridos para declarar la invalidez del decreto impugnado, **fue desestimada** en la sesión correspondiente al trece de enero de dos mil veinticinco. Votaron en contra de la invalidez las Ministras Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf y Lenia Batres Guadarrama. Similar temática y resultado se obtuvo en la **acción de inconstitucionalidad 120/2023 y su acumulada 122/2023**.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

de ahí que en el presente asunto es oportuno traer a cuenta lo resuelto en la referida acción de inconstitucionalidad 115/2023.

40. En la acción de inconstitucionalidad 115/2023 se compilaron diversos precedentes en los que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación examinó procedimientos legislativos y se destacó que el estudio de violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo debe considerar las premisas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, derivada de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
41. La evaluación del potencial invalidante debe equilibrar dos principios que se encuentran en natural tensión. Por un lado, el principio de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello pudiera no tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria. Por otro lado, el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta a la necesidad de no considerar automáticamente como irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria.
42. En la acción de inconstitucionalidad 115/2023 en cita se destacó que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y provocan la invalidez de la norma emitida es necesario evaluar el cumplimiento de los estándares siguientes:
- a. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo que otorga relevancia a las reglas de integración y quórum y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates en el seno de las Cámaras.

- b. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas. Su relevancia reside en que, no solamente, en su contexto, las decisiones se toman por una determinada mayoría de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino que todo aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación. La alteración a la regla de votación significa una vulneración a los principios de democracia deliberativa y legalidad.
- c. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

- 43. Bajo esa lógica, no todas las violaciones procedimentales producen la invalidación de un decreto legislativo. Ello deriva de la economía procesal y bajo la premisa de que no todas las reposiciones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada.
- 44. Sin embargo, los órganos legislativos están obligados a respetar el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; a culminar el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas; y a que sus deliberaciones y votaciones sean públicas.
- 45. Debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad y tomando en cuenta que su regulación raramente es única e invariable, con el objeto de determinar si la existencia de las irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.
- 46. En la referida acción de inconstitucionalidad 115/2023 en cita se destacaron diversos precedentes en los que esta Suprema Corte de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

Justicia de la Nación, al considerar transgredido el proceso legislativo, determinó la invalidez del decreto impugnado. También se mencionaron otros casos en los que se confirmó la validez de los decretos impugnados al considerarse que no todas las violaciones al procedimiento legislativo son aptas para provocar la invalidez de las normas que de este deriven.

- 47. Al margen de lo anterior, el parámetro de análisis del proceso legislativo se desprende de los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen las etapas formales e indispensables para la creación de leyes y decretos, sin que la regularidad del proceso legislativo dependa de la observancia de disposiciones orgánicas o reglamentarias del Congreso de la Unión, como si se emprendiera un análisis de mera legalidad.
- 48. Una vez retomado el planteamiento de las partes y el parámetro de regularidad aplicable, corresponde el análisis del caso concreto.

C. Análisis del caso concreto

- 49. Debido a que la parte actora argumentó lo que consideró violaciones al proceso legislativo en ambas cámaras, conviene resolver primero lo alegado en torno a lo acontecido en la Cámara de Diputados.
- 50. La parte actora alegó que durante el trámite en la Cámara de Diputados debió darse mayor publicidad, discusión y análisis para escuchar los intereses y necesidades de las minorías parlamentarias.
- 51. Ese argumento es insuficiente para considerar actualizada alguna violación al procedimiento legislativo porque la amplitud del debate es subjetiva, y en el caso concreto, conforme al parámetro de

regularidad expuesto, no se configura un vicio procedimental al respecto.

- 52.** En cuanto a las alegadas violaciones al procedimiento legislativo en la Cámara de Senadores, es conveniente su estudio a partir de los ejes siguientes: **a)** Trabajos en las comisiones dictaminadoras. **b)** Cambio de la sede del Senado. **c)** Publicación del dictamen y dispensas de lectura. **d)** Quórum en la votación.

a) Trabajos en las comisiones dictaminadoras

- 53.** La parte actora argumentó que, durante el trámite en la Cámara de Senadores, no fueron correctamente convocados los trabajos de las comisiones dictaminadoras ni se demostró que se pusieran de acuerdo en la forma de trabajar la minuta. Tampoco se respetó la deliberación parlamentaria porque en las reuniones de las comisiones no estuvieron presentes los legisladores de la oposición.
- 54.** Como se explica en la jurisprudencia P./J. 117/2004⁶, los vicios derivados de los trabajos de las comisiones encargadas del dictamen de una iniciativa de proyecto de ley o decreto pueden purgarse al discutirse y votarse el dictamen por el pleno del órgano legislativo.
- 55.** El carácter instrumental de los trabajos en comisiones diluye eventuales irregularidades, pues estas pueden subsanarse con la deliberación y votación en el Pleno del órgano legislativo.

⁶ La jurisprudencia P./J. 117/2004 emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XX, diciembre de 2004, página 1111, registro digital 179813, bajo el rubro: “PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

56. De manera particular se diluye lo alegado respecto a la forma en la que se convocaron, las comisiones dictaminadoras y los acuerdos sobre la forma de trabajar la minuta o la asistencia de los legisladores opositores a la iniciativa. Esas cuestiones no configuran un vicio en el procedimiento legislativo.
57. La ausencia de configuración de un vicio al procedimiento legislativo se hace descansar en que la finalidad concreta del trabajo en la comisión es el análisis de la iniciativa y la formulación de una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al pleno del órgano legislativo.
58. Si el trabajo que precedió al dictamen no se apegó a la totalidad de las pautas previstas al respecto, no impide que el pleno del órgano legislativo discuta la iniciativa a partir del dictamen y tome la decisión porque la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la comisión, que es básicamente preparatorio, puede purgarse por la actuación posterior del pleno del órgano legislativo respectivo, que es al que le corresponde la facultad decisoria.
59. Por tanto, es **infundado** que, en el caso, el trabajo de las comisiones dictaminadoras produjera un vicio al procedimiento legislativo.

b) Cambio de la sede del Senado

60. La parte actora argumentó que en la sesión plenaria de la Cámara de Senadores del veintiocho de abril de dos mil veintitrés, se cambió la sede de manera inadecuada, sin consulta a la Junta de Coordinación Política y a una sede que funciona para actividades culturales, pero no como sede del Senado. Además, se citó al salón

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

de sesiones de la sede alterna en Xicoténcatl y la sesión se llevó a cabo en un patio, y no el salón de sesiones.

61. El veintiocho de abril de dos mil veintitrés, fue publicado en la Gaceta del Senado el Aviso de cambio de sede emitido por el Presidente de la Cámara de Senadores⁷.
62. En la Gaceta del Senado no se observa la hora exacta de la publicación. Sin embargo, es un hecho notorio que el sitio de Xicoténcatl se encuentra a 2.5 kilómetros de la sede del Senado de la República. La mayoría de personas senadoras de los grupos parlamentarios del Movimiento de Regeneración Nacional “MORENA”, Partido del Trabajo “PT”, Partido Verde Ecologista de México “PVEM” y Partido Encuentro Social “PES” llegaron al inmueble de Xicoténcatl a tiempo para reanudar la sesión.
63. Además, es un hecho notorio que la senadora del Partido Acción Nacional “PAN”, Xóchitl Gálvez Ruiz, arribó al salón de sesiones en el sitio de Xicoténcatl, previo al inicio de la sesión, y a manera de protesta por la falta del nombramiento de una persona comisionada del entonces denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales “INAI”, se encadenó a la tribuna⁸.
64. El hecho de que otras personas senadoras hayan llegado al sitio a tiempo para el inicio de la sesión, incluyendo a una senadora de la bancada del PAN, resulta suficiente para concluir que el resto de las personas legisladoras sí contaban con posibilidades para llegar al nuevo lugar de sesiones.

⁷ Consultable en: https://senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134458

⁸ Consta en las publicaciones de la red social ‘Twitter’, ahora ‘X’, de la senadora Xóchitl Gálvez consultable en: <https://twitter.com/XochitlGalvez/status/1652169325682515969?lang=es> y <https://twitter.com/XochitlGalvez/status/1652189690727116801?lang=es>

- 65.** Ahora bien, en cuanto a la fundamentación del cambio de sede, el artículo 46, numerales 3, y 4, del Reglamento del Senado se aprecian dos supuestos para cambiar el lugar donde sesiona el Pleno⁹.
- 66.** Por un lado, el del numeral 3, cuando así se requiera por causa de fuerza mayor o caso fortuito. Aquí, el cambio será temporal y, como condición para su realización, se requiere que el Presidente del Senado convoque a sesión del Pleno y que la mayoría de los presentes aprueben el cambio. Por otro lado, el numeral 4 prevé que podrá acordarse el cambio de una sesión cuando así resulte necesario. Aquí, se exige que lo acuerde la Mesa Directiva, previa consulta con la Junta de Coordinación Política, y que la sesión se realice dentro del Recinto del Senado.
- 67.** Cabe señalar que, en el asunto que se examina el cambio de sitio para sesionar no fue consecuencia de una causa de fuerza mayor o caso fortuito, pues en ningún momento el cambio se justificó ese aspecto, ni este Tribunal Pleno observa que se haya presentado alguna causa de fuerza mayor más allá que las expresiones del debate parlamentario.
- 68.** Esto es, en el caso, como una forma de expresión, al margen de su idoneidad y pertinencia, un grupo de personas senadoras manifestaron su inconformidad en la falta de designación de una

⁹ **Artículo 46 [...]**

3. El Senado puede cambiar temporalmente el lugar en donde sesiona el Pleno, cuando así se requiera por causa de fuerza mayor o caso fortuito. El Presidente de la Mesa convoca al Pleno a sesión en la que se decide dicho cambio con el voto de la mayoría de los senadores presentes.

4. La Mesa, previa consulta con la Junta de Coordinación Política, podrá acordar que una sesión del Pleno se realice en sitio diverso al del salón de sesiones, pero dentro del Recinto del Senado, cuando así resulte necesario.

persona comisionada del entonces INAI mediante la obstaculización de las sesiones.

- 69.** Por tanto, este cambio no puede situarse en el numeral 3 del artículo 46, sino en el numeral 4. En ese sentido, no es cierto lo que plantean los accionantes respecto a que el cambio de sitio para sesionar debía aprobarse por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.
- 70.** En cuanto a la cuestión de si el acuerdo de la Mesa fue utilizado para cambiar el lugar donde sesiona el Pleno “temporalmente” y no “por una sesión”, resulta necesario interpretar a que se refiere el numeral 4 del artículo 46 al señalar que la Mesa “podrá acordar que una sesión del Pleno se realice en sitio diverso al del salón de sesiones”.
- 71.** La porción normativa puede leerse de forma en que la atribución se otorga para que la Mesa Directiva únicamente pueda mover la ubicación de una sola sesión.
- 72.** Sin embargo, con esa lectura no queda claro cómo debe aplicarse dicha restricción. Es decir, si se restringe a que la Mesa Directiva únicamente puede mover una sesión cada determinado tiempo (por ejemplo, una sesión por periodo de sesiones, por año o por legislatura), o si únicamente puede moverse una sesión por cada acuerdo emitido.
- 73.** Debido a que la disposición no especifica ningún periodo determinado de tiempo, tiene más sentido interpretar la restricción de forma en que la Mesa Directiva únicamente puede mover una sesión por acuerdo emitido. No obstante, la restricción resultaría inútil, pues esta no impediría a la Mesa Directiva a emitir diversos

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

acuerdos en una sola reunión para cambiar la ubicación de diversas sesiones del Pleno.

- 74.** Al respecto, este Tribunal Pleno considera que la disposición debe entenderse en el sentido de que la Mesa Directiva puede acordar el cambio de sesiones específicas, y no acotarlo al cambio de lugar de una sola sesión del Pleno. Lo anterior, claro está, siempre y cuando cumpla con el resto de los requisitos establecidos en la disposición.
- 75.** Es cierto que el acuerdo de la Mesa Directiva refiere a que el cambio de ubicación se realiza para “las sesiones plenarias en lo que resta del periodo ordinario que transcurre”, y no parece puntualizar sesiones en concreto.
- 76.** Sin embargo, el acuerdo debe leerse en el contexto del momento en que es emitido. Esto es, el veintiocho de abril de dos mil veintitrés, dos días antes de la finalización del periodo ordinario de sesiones, con únicamente una sesión restante en el calendario. Además, no pasa inadvertido que, en efecto, únicamente se cambió el lugar de una sesión plenaria. Por ello, puede concluirse que la Mesa Directiva utilizó su atribución para modificar el lugar de una sesión en específico.
- 77.** Por lo anterior, queda claro que el cambio del lugar de la sesión de Pleno para el veintiocho de abril de dos mil veintitrés se encuentra en el supuesto previsto en el artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado.
- 78.** Los accionantes también argumentan que el cambio de lugar de la sesión del Pleno del Senado no se realizó cumpliendo los requisitos del artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado. Los referidos requisitos son: que se consulte a la Junta de Coordinación Política,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

que la sesión se realice dentro del recinto del Senado, y que resulte necesario realizar el cambio.

- 79.** En el caso y como se explicó en la acción de inconstitucionalidad 115/2023, tales requisitos fueron colmados, porque la Mesa Directiva sí consultó a la Junta de Coordinación Política la realización de la sesión plenaria en un lugar diverso al salón de sesiones.
- 80.** Esto es, el veintiocho de abril de dos mil veintitrés, a las catorce horas con doce minutos, la presidencia de la Junta de Coordinación Política recibió el oficio DGPL.-2P2A-3923, por el cual el Presidente de la Mesa Directiva, consultó a la Junta que, en caso de que no existieran condiciones materiales en el Salón de Sesiones para celebrar alguna de las sesiones plenarias en lo que resta del periodo ordinario que transcurre, éstas se pudieran realizar en cualquiera de los inmuebles del recinto que integran el Senado de la República¹⁰.
- 81.** El mismo día, a las dieciséis horas con catorce minutos se llevó a cabo la reunión de la Junta de Coordinación Política en la que se expuso la necesidad de buscar una sede alterna. De acuerdo con el acta de la reunión, los presentes se mostraron de acuerdo en buscar la alternativa más idónea y se mencionaron varios recintos como alternativas¹¹.
- 82.** En la misma fecha, a las diecisiete horas con quince minutos, al haber quórum de 65 senadoras y senadores, se abrió la sesión del

¹⁰ Oficio No. DGPL.-2P2A.-3923. Mesa Directiva, suscribe el Sen. Alejandro Armenta Mier, presidente, dirigido a senadoras y senadores integrantes de la Junta de Coordinación Política, Ciudad de México, 28 de abril de 2023. Consta en anexos del Informe de la Cámara de Senadores, foja 4.

¹¹ Acta de la reunión celebrada por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, el día 28 de abril del año 2023. Junta de Coordinación Política, Ciudad de México, 28 de abril de 2023. Consta en anexos del Informe de la Cámara de Senadores, fojas 5 a 6.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

Pleno del Senado. El presidente de la Mesa Directiva, se dirigió al Pleno desde los escaños del Senado, al estar tomada la tribuna, e informó el cambio de sede ante la ausencia de condiciones para continuar la sesión¹².

- 83.** En consecuencia, se publicó en la Gaceta del Senado de la República el Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se determina que las sesiones plenarias a celebrarse en lo que resta del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXV legislatura se realicen en sitio diverso al salón de sesiones del Senado de la República¹³.
- 84.** Asimismo, se publicó en la Gaceta del Senado un aviso emitido por el Presidente de la Cámara de Senadores por el que se informa a las y los integrantes del Senado que la sesión plenaria se reanudará ese mismo día, a las veintidós horas, en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores, situado en la calle Xicoténcatl número nueve, colonia centro, alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México¹⁴.
- 85.** Luego, a las veintidós horas con once minutos la sesión del Senado se reanudó en el patio central localizado en la planta baja del edificio ubicado en Xicoténcatl.¹⁵

¹² Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria celebrada el viernes 28 de abril de 2023, Senado de la República, 28 de abril de 2023. Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_4_28/2319
Las condiciones del salón de sesiones de Pleno, al momento en que el Presidente abre la sesión y da el comunicado, se puede observar en el canal oficial de YouTube del Congreso de México, en: <https://www.youtube.com/watch?v=7DS88EQ27OU&t=983s>

¹³ Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se determina que las sesiones plenarias a celebrarse en lo que resta del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXV legislatura se realicen en sitio diverso al salón de sesiones del Senado de la República. Mesa Directiva, 28 de abril de 2023. Consta en la Gaceta del Senado, consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134482

¹⁴ Aviso. Sen. Alejandro Armenta Mier, presidente, Ciudad de México, 28 de abril de 2023. También, consultable en: https://senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134458

¹⁵ Se puede acreditar este hecho a través de la sesión transmitida por el canal oficial de YouTube del Senado de México. Consultable en: <https://www.youtube.com/watch?v=BCbPYaLVquE> Así como en la versión estenográfica de la sesión, consultable en:

- 86.** Estas circunstancias son suficientes para considerar que la Mesa Directiva sí consultó a la Junta de Coordinación Política para cumplir con lo establecido en el artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado.
- 87.** Por otra parte, los accionantes argumentan que el inmueble a donde se trasladó la sesión no es parte del recinto del Senado de la República.
- 88.** Al respecto, el artículo 46, numeral 2, del Reglamento del Senado indica que el recinto se constituye con los inmuebles en los que funciona el Senado e incluye al salón de sesiones, que es el lugar destinado al trabajo del Pleno¹⁶.
- 89.** Asimismo, en el artículo 2, numeral 1, se define “Recinto” como el “Conjunto de edificios que albergan al Senado y sus dependencias: salón de sesiones, oficinas, patios, jardines, estacionamientos y demás destinados a su servicio;”.
- 90.** En ese sentido, para determinar si un determinado inmueble forma parte del recinto del Senado de la República, habrá que determinar si este es un inmueble en el que funcione el Senado, al albergar al Senado o alguna de sus dependencias.
- 91.** Al respecto, cabe mencionar que, de acuerdo con el Reglamento de la Orden Mexicana de la Medalla de Honor Belisario Domínguez del Senado de la República, el recinto de sesiones del inmueble de Xicoténcatl es la sede en el que la Cámara de Senadores realiza

https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_4_28/2319

¹⁶ **Artículo 46.** [...]

2. El Recinto se constituye con los inmuebles en los que funciona el Senado e incluye al salón de sesiones, que es el lugar destinado al trabajo del Pleno.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

anualmente la sesión solemne en la que entrega la Orden Mexicana de la Medalla de Honor “Belisario Domínguez”¹⁷. Así pues, queda claro que el Senado funciona en dicha sede, al menos, para la realización de tal sesión solemne una vez al año.

92. Además, resulta relevante atender al artículo primero del decreto por el que se integra al Recinto del Senado de la República, el inmueble ubicado en Avenida Paseo de la Reforma número 135, de la Ciudad de México, Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diez¹⁸.
93. De la lectura del dicho precepto se obtiene que el inmueble localizado en la calle Xicoténcatl número nueve, colonia centro, alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, sí forma parte del Recinto del Senado de la República.
94. Finalmente, el artículo 46, numeral 4, prevé que podrá sesionarse en un sitio diverso, “cuando así resulte necesario”. En ese sentido, el Acuerdo de la Mesa Directiva señaló que las sesiones plenarias se podrán celebrar en cualquiera de los inmuebles que integran el

¹⁷ De acuerdo con los artículos noveno y décimo.

Artículo noveno. La Orden Mexicana de la Medalla de Honor “Belisario Domínguez” del Senado de la República y los diplomas respectivos, serán impuestos y entregados en la sesión solemne que el día siete de octubre de cada año celebre la Cámara de Senadores para conmemorar el sacrificio del mártir de la democracia Dr. Don Belisario Domínguez. En caso de que la distinción sea póstuma, la presea será entregada a la institución o persona que determine el dictamen correspondiente, con las condiciones y características que en la misma se especifiquen.

Artículo décimo. El recinto de sesiones ubicado en el inmueble de Xicoténcatl número 9, Colonia Centro, Ciudad de México, será la sede en la que la Cámara de Senadores realizará anualmente en el mes de octubre, la sesión a la que se refiere el artículo Noveno del presente Decreto.

¹⁸ **Artículo primero.** En términos del artículo 46, numeral 2, del Reglamento del Senado de la República, constituyen el Recinto del Senado de la República, los inmuebles localizados en Avenida Paseo de la Reforma número 135, esquina Insurgentes Centro, Colonia Tabacalera y Xicoténcatl No. 9, Col. Centro, ambos en la Delegación Cuauhtémoc de la Ciudad de México, Distrito Federal.
La Mesa Directiva determinará el lugar donde corresponda llevar a cabo las sesiones del Pleno.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

Senado, “en caso de que no existan condiciones materiales en el Salón de Sesiones para celebrar alguna de las sesiones plenarias”¹⁹.

- 95.** Al abrir la sesión del veintiocho de abril, en el Pleno del Senado, a las diecisiete horas con quince minutos, el Presidente del Senado informó a la Asamblea que no se contaban con las condiciones que permitieran seguir trabajando en el salón de sesiones y que, por tanto, se trasladarían los trabajos de la sesión ordinaria a otro espacio físico, ello, de acuerdo con lo acordado por la Mesa Directiva con fundamento en el artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado²⁰.
- 96.** De la videograbación de la sesión del Senado, se observa que el Presidente del Senado se traslada de la tribuna hacia los escaños del salón de sesiones para abrir la sesión y dar el comunicado, en un contexto en que varias personas senadoras habían tomado la tribuna y buscaban impedir que se escuchara su voz con el ruido de sirenas y megáfonos²¹.
- 97.** Por lo anterior, se concluye que se consideró necesario modificar el lugar de sesiones, tal como lo exige el artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado.

¹⁹ Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se determina que las sesiones plenarias a celebrarse en lo que resta del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXV legislatura se realicen en sitio diverso al salón de sesiones del Senado de la República. Mesa Directiva, 28 de abril de 2023. Consta en la Gaceta del Senado, consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134482

²⁰ Acta de la sesión celebrada el viernes veintiocho de abril de dos mil veintitrés, Gaceta del Senado, 28 de abril de 2023. Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134477

²¹ La videograbación de la sesión de 28 de abril de 2023 puede consultarse en el canal del Congreso de México en YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=7DS88EQ27OU&t=983s>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

- 98.** Ello, porque no existían las condiciones materiales para celebrar la sesión plenaria en el salón de sesiones. Además, este Tribunal Pleno considera que, en efecto, no existían las condiciones materiales porque varias personas senadoras habían tomado la tribuna y buscaban impedir que las comunicaciones al interior se escucharan por los presentes.
- 99.** Conforme a lo expuesto, sí se colmaron todos los requisitos para cambiar la sede del Senado en términos del artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado.
- 100.** Los accionantes argumentan que la sesión de veintiocho de abril de dos mil veintitrés no se reanudó en el lugar que fue notificado en el Aviso de cambio de sede emitido por el Presidente de la Mesa Directiva. Dicho Aviso señaló que la sesión se reanudaría en el salón de sesiones de la Cámara de Senadores, situado en la calle Xicoténcatl número nueve, colonia centro, alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México. Sin embargo, la sesión se llevó a cabo en el patio central, ubicado en la planta baja, del mismo inmueble.
- 101.** En su informe, el Senado reconoce que, en efecto, la sesión se llevó a cabo en el patio central. Sin embargo, argumenta que el citatorio correspondiente señalaba que la sesión se realizaría en el inmueble de Xicoténcatl nueve, y no existe impedimento legal para que la sesión se llevara a cabo en lugar distinto al salón de sesiones, por lo que considera válido que ésta se llevara a cabo en el espacio que la Mesa Directiva considerara conveniente para ello.
- 102.** Además, argumenta que la razón por la que no existieron condiciones para que la sesión se llevara a cabo en el salón de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

sesiones de Xicoténcatl, fue que la Senadora Xóchitl Gálvez, a manera de protesta, se encadenó a la tribuna de dicho salón²².

- 103.** Asimismo, señala que, para entrar al salón de sesiones, está a la vista el patio en el que se llevó a cabo la sesión, por lo que cualquier persona que ingresara se podría percatar de las adecuaciones que se realizaron para llevar a cabo la sesión en el patio del edificio, además de que eran audibles las instrucciones de la Mesa Directiva y las intervenciones de las personas senadoras que asistieron.
- 104.** El Aviso emitido por el Presidente de la Mesa Directiva y publicado en la Gaceta del Senado señaló que la sesión se realizaría en el salón de sesiones del inmueble ubicado en la calle Xicoténcatl nueve.
- 105.** El hecho de que la sesión se llevara a cabo en el patio central y no en el salón de sesiones no genera una violación al proceso legislativo porque es comprensible conforme a los hechos desarrollados el veintiocho de abril de dos mil veintitrés. Destaca que el cambio de sitio para sesionar fue una consecuencia de la conducta de un grupo de personas senadoras que, como una forma de expresión, al margen de su idoneidad y pertinencia, manifestaron su inconformidad en la falta de designación de una persona comisionada del entonces INAI mediante la obstaculización de las sesiones del Senado.
- 106.** Además, tan fue del conocimiento de las personas senadoras que la sesión se llevaría a cabo que incluso, la senadora Xóchitl Gálvez publicó en sus redes sociales la habilitación del patio central para el desarrollo de la sesión en la sede de Xicoténcatl.

²² Consta en las publicaciones de la red social 'Twitter', ahora 'X', de la senadora Xóchitl Gálvez consultable en: <https://twitter.com/XochitlGalvez/status/1652169325682515969?lang=es> y <https://twitter.com/XochitlGalvez/status/1652189690727116801?lang=es>

c) Publicación del dictamen y dispensa de lectura

107. La parte accionante alegó que el dictamen por discutir no se publicó con veinticuatro horas de anticipación en la Gaceta del Senado y pese a ello, se dispensó su primera y segunda lectura.

108. Al respecto, el artículo 193 del Reglamento del Senado establece que los dictámenes se publicarán en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta no es procedente el debate o pronunciamiento por parte del Pleno²³.

109. El artículo 195 del Reglamento del Senado refiere a la obligación de dar lectura a un dictamen de proyecto de ley o decreto²⁴, la publicación del dictamen en la Gaceta, conforme al artículo 193 del reglamento, hace las veces de una primera lectura. A propuesta del

²³ **Artículo 193.**

1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.
2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.
3. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.
4. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.
5. El Presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación.

²⁴ **Artículo 195.**

1. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del Presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.
2. La publicación de un dictamen en la Gaceta conforme a lo previsto en el artículo 193 de este Reglamento, surte efectos de primera lectura.
3. Durante la lectura de un dictamen a cargo de un Secretario de la Mesa, no procede interrupción alguna, salvo por moción de procedimiento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.

- 110.** En el caso, el argumento de la parte accionante se centra en que el dictamen por discutir no se publicó con veinticuatro horas de anticipación en la Gaceta del Senado y pese a ello, se dispensó su primera y segunda lectura.
- 111.** Esa situación, en este caso en concreto, no genera una violación al proceso legislativo con potencial invalidante porque, al margen de que así sucediera, lo cierto es que, el dictamen se publicó en la Gaceta lo que habilitó su discusión en términos del artículo 193 del Reglamento del Senado.
- 112.** El hecho de que no se publicara con veinticuatro horas de anticipación trajo como consecuencia que esa publicación no se considerara como una primera lectura.
- 113.** Esto es, el corto tiempo que medió entre la publicación del dictamen y su votación no implica que este dictamen no haya estado a disposición para la lectura de las personas Senadoras desde su publicación en la Gaceta del Senado y hasta su votación, por lo que no constituye una violación al proceso que haya impedido su deliberación o derive en la invalidez del decreto impugnado, ya que su publicación antes de la votación no impidió a los integrantes del Senado conocer y estudiar su contenido.
- 114.** No basta que se verifique una violación a las normas que se dio el mismo Senado para la discusión y aprobación de las leyes, sino que esta vulneración al proceso debió haber obstaculizado la posibilidad real de participación informada, lo que va más allá del cumplimiento

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

ritual de plazos, cuya inobservancia no produce ese efecto invalidante en el presente caso.

115. Superado lo anterior, en el caso, la presidencia del Senado consultó a la asamblea si se dispensaba una primera lectura. Esa dispensa fue aprobada. Luego, se consultó a la asamblea si se dispensaba una segunda lectura, lo que también fue aprobado.

116. Por tanto, la temporalidad en la publicación en la Gaceta del Senado y las dispensas de lectura acordadas por el Pleno del órgano legislativo no genera, en este caso, una violación al proceso legislativo con potencial invalidante.

117. Aunado a lo anterior, el hecho de que la sesión se reanudó en el patio y no el salón de sesiones citado por la Mesa Directiva, en el caso, no generó una afectación al principio democrático de participación de todas las fuerzas políticas con representación en condiciones de libertad e igualdad, pues ambos espacios se encuentran en el mismo domicilio, existiendo una cercanía entre el lugar citado y el lugar donde finalmente se celebró la sesión, lo que permite concluir que los senadores se encontraban en condiciones materiales de conocer y acudir al lugar donde se desarrollaba la sesión.

d) Quórum en la votación

118. La parte accionante alegó que la votación en el Pleno se llevó a cabo sin el quórum necesario porque al momento de la votación no estaban presentes dos personas senadoras y se consideró a una persona senadora suplente pese a que no era factible que la titular expidiera una solicitud de licencia firmada de manera autógrafa porque se encontraba fuera del país.

119. De manera particular, la minoría accionante cuestionó a la forma en que se solicitó, aceptó y se materializaron los efectos de la licencia de la senadora Claudia Esther Balderas.

120. Para analizar si la licencia de la senadora Claudia Balderas fue solicitada y otorgada de acuerdo con lo establecido con el Reglamento del Senado, cabe referir a las disposiciones relevantes de dicho ordenamiento.

121. Es un derecho de las personas senadoras solicitar y, en su caso, obtener licencia cuando así lo requiera, para separarse temporalmente del ejercicio de su cargo²⁵. La licencia consiste en la anuencia que otorga el Senado o, en su caso, la Comisión Permanente, a la decisión de los senadores de separarse temporalmente del ejercicio del cargo²⁶.

122. Por un lado, los artículos 12, 13 y 14 del Reglamento establecen el procedimiento, las causas y los requisitos para solicitar la licencia, así como las consecuencias de su obtención y la forma en que se debe reincorporar el senador o senadora titular al Senado de la República²⁷.

²⁵ Artículo 8, fracción XIII, del Reglamento del Senado.

²⁶ Artículo 11 del Reglamento del Senado.

²⁷ **Artículo 12**

1. Para obtener licencia, los senadores presentan ante el Presidente solicitud por escrito, con firma autógrafa y con señalamiento de la causa. Dicha solicitud es resuelta por el Pleno en la sesión inmediata.
2. Durante el tiempo de la licencia, los senadores cesarán en el ejercicio de sus funciones representativas y no gozarán, por tanto, de los derechos inherentes al cargo.

Artículo 13

1. Los senadores y las senadoras tienen derecho a solicitar y, en su caso, obtener licencia del Pleno por las siguientes causas:
 - I. Enfermedad que los incapacita temporalmente para el desempeño de la función;
 - II. Hasta por tres meses por estado de gravidez o de post-parto;
 - III. Desempeñar empleo, cargo o comisión de carácter público por el que se perciba remuneración;
 - IV. Postularse a otro cargo de elección popular cuando la licencia sea condición establecida en las disposiciones electorales correspondientes o en la normativa interna del partido

- 123.** De las normas referidas deriva que, para obtener licencia, los senadores deben presentar ante el Presidente de la Mesa solicitud por escrito, con firma autógrafa y con señalamiento de la causa.
- 124.** La solicitud y obtención, en su caso, de la licencia, es un derecho de las personas senadoras, y el Pleno del Senado es el encargado de tomar la decisión de otorgar la licencia, para lo cual deberá tomar en consideración la debida integración del Senado.
- 125.** También, se observa que el artículo 13, numeral 1, prevé un listado de causas por las que las personas senadoras pueden solicitar y obtener la licencia. Esta lista es abierta, pues la fracción V de dicha disposición prevé que la causa podrá ser una diversa a las señaladas en las fracciones anteriores.
- 126.** Asimismo, que una vez que se aprueba la licencia, el suplente asume el ejercicio del cargo de senador al rendir la protesta constitucional. El suplente estará en funciones hasta que el propietario se encuentre en posibilidad de reasumir el cargo.
- 127.** Cabe señalar que, a diferencia de lo señalado por los accionantes, lo anterior no significa que el propietario únicamente podrá solicitar licencia por estar imposibilitado para desempeñar el cargo, pues el artículo 13 del Reglamento establece directamente, en un listado

político de que se trate; y

V. Otras diversas a las señaladas en las fracciones anteriores.

2. Conforme a las solicitudes presentadas, el Pleno decide el otorgamiento de las licencias tomando en consideración la debida integración del Senado.

Artículo 14

1. Aprobada la licencia, el Presidente de la Mesa llama al suplente para que asuma el ejercicio del cargo de senador. Una vez que rinde la protesta constitucional, entra en funciones hasta en tanto el propietario se encuentre en posibilidad de reasumir el cargo.
2. Para reincorporarse al ejercicio de las actividades legislativas, el senador con licencia lo informa por escrito al Presidente de la Mesa, quien toma la nota correspondiente, notifica al suplente para que cese en el ejercicio del cargo en la fecha que se indique y lo hace del conocimiento del Pleno, para los efectos legales conducentes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU ACUMULADA 132/2023

abierto, las causas por las que las personas senadoras pueden solicitar la licencia.

- 128.** En el caso en concreto, se observa que la senadora Claudia Esther Balderas solicitó licencia mediante escrito dirigido al Presidente de la Mesa Directiva, fechado el veintiocho de abril de dos mil veintitrés en el que externó su intención de solicitar la licencia de su cargo, con fundamento en los artículos 11, 12 y 13 del Reglamento del Senado.
- 129.** También se observa que es cierto que la senadora es omisa en señalar la causa por la que decide solicitar la licencia. Sin embargo, esa omisión en el oficio no constituye razón suficiente para invalidar el acto.
- 130.** En principio, al reanudar la sesión del veintiocho de abril de dos mil veintitrés, el Pleno del Senado aprobó la licencia de la Senadora Claudia Esther Balderas en votación económica²⁸.
- 131.** En ese sentido, cabe reconocer que el Pleno del Senado, el órgano que cuenta con la atribución de decidir si otorga una licencia o no, consideró que la falta de mención de una causa expresa no constituía un impedimento para otorgar la licencia.
- 132.** En segundo lugar, cabe recordar que solicitar una licencia es un derecho otorgado a las personas senadoras.
- 133.** Finalmente, que las causas para solicitarla no forman parte de una lista cerrada, sino de una lista abierta. Por esto, queda únicamente a discreción del Pleno del Senado estudiar la causa que el senador o

²⁸ Véase la videgrabación de la sesión ordinaria del Senado del 28 de abril de 2023 (Parte dos) del Canal del Congreso México: <https://www.youtube.com/watch?v=NJH-Y6vnqIU&t=8426s>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

senadora otorgue para solicitar la licencia, siempre y cuando considere la debida integración del Senado.

- 134.** Por tanto, si en este caso, el Pleno del Senado votó a favor de otorgar la licencia y no consideró que la omisión por parte de la senadora para mencionar una causa expresa para solicitarla, siendo importante señalar que no hubo oposición alguna en la votación, el otorgamiento de la licencia debe considerarse válido.
- 135.** Por lo anterior, también se puede concluir que no es cierto lo que aducen los accionantes respecto a que la senadora propietaria, Claudia Esther Balderas, y su suplente, Tanya Carola Viveros Cházaro, hubieran ejercido las prerrogativas derivadas de la calidad de senadoras al mismo tiempo, pues la licencia fue otorgada de forma válida antes de que la suplente asumiera el cargo.
- 136.** Además, si bien es cierto que la senadora Claudia Balderas participó en la 29ª reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México, la cual se llevó a cabo los días veintisiete y veintiocho de abril de dos mil veintitrés en Bruselas, dicha reunión había concluido antes de que se reanudara la sesión del Pleno del Senado y la suplente asumiera el cargo.
- 137.** Tal como se ha señalado, la sesión se reanudó a las veintidós horas con once minutos del veintiocho de abril, hora de la Ciudad de México (GMT-6). Esto es, a las seis horas con once minutos del veintinueve de abril, hora de Bruselas (GMT+2), es decir, al día siguiente que el último día de la reunión.
- 138.** Finalmente, se observa que, en efecto, existen discrepancias entre los registros de la solicitud y concesión de la licencia en la versión

estenográfica, en el diario de debates y en la transmisión del Canal del Congreso de México en YouTube.

139. Sin embargo, dichas discrepancias no impiden a este Tribunal Pleno verificar que la autorización de la licencia fue aprobada por la mayoría del Pleno del Senado al reanudarse la sesión, y que además la suplente asumió el cargo para participar en dicha sesión.

140. Por lo anterior, se considera que no asiste la razón a la minoría accionante en cuanto a los argumentos relativos a la licencia de la senadora Claudia Esther Balderas.

141. También resulta infundado lo alegado respecto a la integración del quórum y la forma de participación de la Senadora Susana Harp Iturribarría y el Senador Gilberto Herrera Ruiz.

142. Al respecto, es relevante señalar que, por mandato constitucional, las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros²⁹.

²⁹ **Artículo 63. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. [...] Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla. [...]

Artículo 46, Reglamento del Senado de la República.

1. La Cámara abrirá con validez sus sesiones, cuando esté integrado el quórum, de acuerdo a lo que dispone el artículo 63 de la Constitución. [...]

Artículo 59. Reglamento del Senado de la República.

1. La sesión inicia una vez que se declara el quórum, el cual se constituye con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del Senado.
2. Si en el transcurso de la sesión se produce la falta de quórum en alguna votación nominal, el Presidente declara concluida la sesión.
3. Si durante el desarrollo de una sesión algún senador reclama el quórum y la falta de éste es notoria, basta una simple declaración del Presidente para dar por concluida la sesión. Cuando la falta de quórum sea dudosa, se procede a su comprobación y, de ser el caso, se levanta la sesión.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

- 143.** Debido a que el Senado de la República está integrado de 128 personas senadoras, se requiere un quórum de 65 para abrir la sesión.
- 144.** El artículo 59 del Reglamento del Senado es relevante para establecer que la sesión de Pleno únicamente puede iniciarse cuando se declara el quórum.
- 145.** En el presente caso, se observa que esa condición se cumplió cuando, a las diecisiete horas con quince minutos del veintiocho de abril de dos mil veintitrés, en el salón de sesiones del Pleno de la Cámara de Senadores, la secretaria Senadora Verónica Noemí Camino Farjat informó al Presidente de la Mesa Directiva que, conforme al registro de asistencia, se acreditaron 65 ciudadanas Senadoras y ciudadanos Senadores. Por consiguiente, el Presidente de la Mesa Directiva abrió la sesión.
- 146.** Los numerales segundo y tercero del artículo 59 referido señalan los supuestos en los que debe levantarse la sesión por falta de quórum en el transcurso de la sesión. Por un lado, si se produce la falta de quórum en alguna votación nominal, el Presidente debe declarar concluida la sesión. Por otro lado, si algún senador reclama el quórum y la falta de éste es notoria, basta una simple declaración del Presidente para dar por concluida la sesión, y si la falta de quórum es dudosa, se procede a su comprobación y, de ser el caso, se levanta la sesión.
- 147.** En el caso, del acta de la sesión pública, así como de la versión taquigráfica, no se observa que, en ninguna de las votaciones

4. Los asuntos que quedan pendientes en una sesión así concluida, se integran en el Orden del Día de la siguiente sesión.

nominales tomadas durante la sesión del veintiocho de abril de dos mil veintitrés, previas a la votación del Dictamen impugnado, ni que en la votación del Dictamen impugnado, se produjera falta de quórum³⁰.

- 148.** Tampoco se observa que algún senador o senadora presente en la sesión reclamara el quórum, por lo que el Presidente no contaba con la obligación de comprobar el mismo.
- 149.** Del artículo 57 del Reglamento del Senado³¹, que refiere a la facultad del Presidente a declarar recesos durante la sesión, y del diverso 59, numeral 3, ya citado, no se deriva la obligación general de la Mesa Directiva de verificar el quórum al reanudar una sesión en un lugar diverso tras un receso. Los únicos supuestos en los que se observa una obligación para verificar el quórum, una vez iniciada la sesión, resultan cuando se realice una votación nominal o algún senador o senadora reclame la falta de quórum.
- 150.** En ese sentido, el hecho de que durante la sesión, y en especial la votación se voceara a la Senadora Susana Harp Iturribarría y al Senador Gilberto Herrera Ruiz no causa una ausencia de quórum o una transgresión al procedimiento legislativo.
- 151.** Además de lo expuesto con la finalidad de profundizar en la resolución de los planteamientos de las minorías legislativas accionantes, queda claro que los aspectos relacionados con los

³⁰ Acta de la sesión celebrada el viernes veintiocho de abril de dos mil veintitrés, Gaceta del Senado, 28 de abril de 2023. Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134477. Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el viernes 28 de abril de 2023, Gaceta del Senado, 28 de 2023. Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_4_28/2319

³¹ **Artículo 57.**
1. El Presidente puede declarar recesos durante la sesión, cualquiera que sea su tipo o modalidad, a fin de recabar opiniones, promover acuerdos, o procurar condiciones que permitan el adecuado desahogo del Orden del Día.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

trabajos en comisiones, la licencia de una persona senadora, el cambio de sede del Senado, así como las formas de deliberación y votación no contravinieron el parámetro de regularidad que se contiene en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que establecen las etapas formales e indispensables para la creación de leyes y decretos.

- 152.** En suma, no basta que se verifique una violación a las normas que se dio el mismo Senado para la discusión y aprobación de las leyes, sino que esta vulneración al proceso debió haber obstaculizado la posibilidad real de participación informada, lo que va más allá del cumplimiento ritual de plazos, cuya inobservancia no produce ese efecto invalidante en el presente caso.
- 153.** Al agotarse el análisis del procedimiento legislativo sin que se configure alguna violación con potencial invalidante, lo que corresponde es el estudio del decreto por los vicios que le fueron atribuidos.

**Tema II. Estudio de la extinción del
organismo público descentralizado
denominado Financiera Nacional de
Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y
Pesquero, así como la abrogación de su ley
orgánica**

A. Planteamiento de las partes

- 154.** La parte accionante sostiene que la extinción de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, sin preverse un mecanismo que la sustituya se aparta de la progresividad en el nivel de protección a los derechos. Afecta los derechos a la alimentación generada a partir de procesos

agropecuarios y pesqueros; así como al desarrollo rural integral para el abasto suficiente y oportuno de alimentos.

155. En su informe el Senado y el Poder Ejecutivo Federal alegaron la constitucionalidad del decreto impugnado.

B. Parámetro de regularidad

156. Con la reforma de diez de junio de dos mil once se incorporó en el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el principio de progresividad en la protección de los derechos humanos³².

157. Respecto del principio de progresividad de los derechos humanos, en lo que a sus exigencias positivas y negativas concierne, como se explica en la jurisprudencia de rubro: “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS”³³, la extinta Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el principio de progresividad está previsto en el artículo 1º constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México.

158. Además, como se explica en la jurisprudencia de rubro: “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS EN SU VERTIENTE DE PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD PARA ACTOS

³² **Artículo 1º.** [...] 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. [...]

³³ La jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.) emitida por la extinta Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro 47, octubre de 2017, tomo I, página 189, registro digital 2015305.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

LEGISLATIVOS”³⁴, para evaluar una posible violación de la prohibición de regresividad requiere que la persona juzgadora realice un ejercicio interpretativo cuidadoso de los contenidos normativos para poder determinar si las autoridades incurrieron en una regresión injustificada del nivel de protección jurídica que garantizaba el ejercicio de un derecho humano.

- 159.** Para realizar ese ejercicio es necesario: **a)** analizar el nivel de protección sustantiva que ya se le había otorgado a un derecho humano porque éste constituye el mínimo de protección estatal; **b)** señalar cuál es el cambio realizado a través del nuevo acto de autoridad y sus efectos sobre el nivel de protección anterior del derecho humano; **c)** determinar si este cambio implica un menoscabo o perjuicio injustificado y sustantivo del derecho humano en cuestión; **d)** de ser así, lo procedente es asegurar el nivel de protección mínima que ya se hubiera alcanzado, a través de la declaración de inconstitucionalidad de los actos que lo transgredan.
- 160.** Asimismo, cabe señalar que no todo cambio normativo implica una violación al principio de progresividad, pues no todos los cambios implican una regresión en el goce y ejercicio de un derecho humano; y en caso de que exista una regresión sustantiva en el nivel de protección a estos derechos, excepcionalmente, puede encontrar justificación en que las autoridades demuestren haber realizado todos los esfuerzos posibles para satisfacer este derecho.
- 161.** La progresividad, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

³⁴ La jurisprudencia 1a./J. 150/2024 (11a.) emitida por la extinta Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, undécima época, libro 42, octubre de 2024, TOMO II, Volumen 1, página 51, registro digital 2029434.

- 162.** Es posible entender el principio de progresividad en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales.
- 163.** En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos. En correlación, para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.
- 164.** En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad, esto es, el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.
- 165.** En congruencia con este principio, por regla general y en términos generales el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben concebirse como un mínimo que el Estado mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

- 166.** El tercer párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho fundamental a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad³⁵.
- 167.** El artículo 25 constitucional otorga la rectoría económica al Estado para fortalecer la soberanía nacional y fomentar el crecimiento económico³⁶.
- 168.** El artículo 27, fracción XX, constitucional, señala la obligación del Estado de promover el desarrollo rural³⁷. Con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina su bienestar

³⁵ **Artículo 4.** [...] Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. México es centro de origen y diversidad del maíz, que es un elemento de identidad nacional, alimento básico del pueblo de México y base de la existencia de los pueblos indígenas y afromexicanos. Su cultivo en el territorio nacional debe ser libre de modificaciones genéticas producidas con técnicas que superen las barreras naturales de la reproducción o la recombinación, como las transgénicas. Todo otro uso del maíz genéticamente modificado debe ser evaluado en los términos de las disposiciones legales para quedar libre de amenazas para la bioseguridad, la salud y el patrimonio biocultural de México y su población. Debe priorizarse la protección de la biodiversidad, la soberanía alimentaria, su manejo agroecológico, promoviendo la investigación científica-humanística, la innovación y los conocimientos tradicionales. [...]

³⁶ **Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. [...]

³⁷ **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. [...]

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural, cultural, económico y de salud, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina su bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, fomentará la actividad agropecuaria y forestal, cultivos tradicionales con semillas nativas, en especial el sistema milpa, para el óptimo uso de la tierra libre de cultivos de maíz genéticamente modificado, en los términos definidos en el artículo 4o., con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación, investigación, innovación, conservación de la agrobiodiversidad y asistencia técnica, fortaleciendo las instituciones públicas nacionales. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear, organizar y monitorear la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, el estado fomentará la actividad agropecuaria y forestal.

169. Una vez retomado el planteamiento de las partes y el parámetro de regularidad aplicable, corresponde el análisis del caso concreto.

C. Análisis del caso concreto

170. Como lo revela la propia parte accionante en sus conceptos de invalidez, del universo de unidades de producción agropecuaria, durante el año dos mil diecinueve, sólo el diecisiete por ciento, es decir, aproximadamente sesenta mil unidades de producción acudieron a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

171. Ese dato, aportado por la propia parte accionante pone entredicho el papel desempeñado por ese mecanismo del Estado para impulsar el desarrollo rural.

172. Esto es, lejos de mostrarse como un mecanismo crucial para la promoción de las condiciones del desarrollo rural y el fomento de la actividad agropecuaria, se revela como una forma, que bien podría considerarse auxiliar, pero carece de un desempeño irremplazable.

173. Al margen de la extinción de esa Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, lo cierto es que, el Estado mexicano cuenta con otros instrumentos afines, por ejemplo, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

174. Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) están integrados por cuatro fideicomisos del gobierno federal,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

constituidos en el Banco de México como fiduciario y como fideicomitente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

- 175.** Son entidades paraestatales de la administración pública federal, sectorizados en la Unidad de Banca de Desarrollo de la SHCP y son los siguientes: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).
- 176.** Esos fideicomisos tienen dentro de sus finalidades celebrar operaciones de financiamiento, otorgar garantías de crédito y asistencia técnica a personas físicas y morales para la producción, acopio y distribución de bienes y servicios de o para los sectores agropecuario, forestal y pesquero, así como de la agroindustria y de otras actividades conexas o afines. Los cuatro fondos forman parte del sistema bancario, no consolidan entre sí y operan con un patrimonio bajo una sola administración.
- 177.** De conformidad con el informe de avances y resultados de FIRA, para el periodo de enero de dos mil veintitrés a junio de dos mil veinticuatro³⁸, FIRA apoyó por medio de crédito y/o garantías a dos millones trescientos cuarenta y cuatro mil cuatrocientos diecisiete acreditados finales a través de intermediarios financieros del sector privado; de los acreditados, el noventa y nueve por ciento corresponde a los estratos micro, familia y pequeña empresa.
- 178.** Esos números de FIRA contrastan con lo alegado por la parte accionante en torno a que la Financiera Nacional de Desarrollo

³⁸ Véase al respecto: <https://www.fira.gob.mx/Files/AvancesyResultados2023.pdf>

Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, en dos mil diecinueve atendió a aproximadamente sesenta mil unidades de producción.

179. El informe de FIRA también destaca se atendieron a los productores que recibían financiamiento directo de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

180. Cabe señalar que las referencias respecto al número de unidades productivas atendidas por la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, y luego los acreditados que apoyó Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) en un periodo posterior, son con el afán de mostrar la existencia y operatividad de mecanismos del Estado para finalidades similares; desde luego, sin que corresponda a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar las políticas públicas ni decidir cuál puede parecer más benéfica.

181. Otro de los mecanismos con los que cuenta el Estado mexicano es la Financiera para el Bienestar (FINABIEN). Conforme a su programa institucional destacan los proyectos y programas siguientes³⁹: Programa de Educación Financiera para las personas acreditadas y/o apoyadas con algunos de los Productos Financieros; Programa de Promoción y Fomento de los Productos Financieros; y Diseño de productos de financiamiento (apoyos y créditos) y su asignación; todos encaminados a la prestación de servicios y productos financieros confiables y oportunos de acuerdo con el perfil socioeconómico de la población que lo requiera, con énfasis en la más desfavorecida.

³⁹ Véase al respecto: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5775287&fecha=05/12/2025#gsc.tab=0

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

182. Además, el Estado mexicano cuenta entre otros programas relacionados con actividades agropecuarias, pesqueras y acuicultura, los siguientes⁴⁰:

- Sembrando vida
- Producción para el bienestar
- Fertilizantes para el bienestar
- Programa de apoyo para el bienestar de pescadores y acuicultura (BIENPESCA)
- Cosechando soberanía
- Precios de garantía

183. Conforme a lo expuesto, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero era sólo uno más de los instrumentos con los que cuenta el Estado mexicano, y no es la única ruta para el impulso de las actividades productivas de ese sector.

184. No le corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar las políticas públicas y decidir cuál puede parecer más benéfica que otra.

185. En el caso, lo que se constata es que además de ese mecanismo, cuya extinción se debate, existen otros, por lo que no se aprecia la existencia de regresión en el nivel de protección de los derechos relacionados con el campo, el desarrollo rural y la alimentación.

⁴⁰ Véase al respecto: <https://programasparaelbienestar.gob.mx/programas-bienestar/>

- 186.**Ello, porque no todo cambio normativo implica una violación al principio de progresividad, pues no todos los cambios implican una regresión en el goce y ejercicio de un derecho humano.
- 187.**Además, conforme al artículo 25 constitucional, que dispone la rectoría económica al Estado para fortalecer la soberanía nacional y fomentar el crecimiento económico, debe tenerse en cuenta que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, articulaba diversas finalidades previstas en esa disposición, dado que su objetivo era impulsar el desarrollo de todas las actividades económicas vinculadas con el sector agropecuario para mejorar la calidad de vida de la población.
- 188.**Conforme al entendimiento de la rectoría económica del Estado, la extinción del organismo es una decisión de política económica que se enmarca en las facultades de rectoría económica del Estado y en relación con la cual debe haber un amplio margen de deferencia a los proyectos de desarrollo nacional que tienen un respaldo democrático.
- 189.**Como se ha expuesto, la extinción del organismo financiero no implicó que el Estado abandonara sus obligaciones de rectoría en el ámbito económico, pero además en el ámbito productivo de ese sector, sino que, aún existen otros programas y fondos con similares fines.
- 190.**Por las razones expresadas en el apartado de fondo de esta determinación, lo que corresponde es declarar procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.
- 191.**Con base en lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

VIII. RESUELVE

PRIMERO. Es **procedente, pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, mediante el cual el Congreso de la Unión determinó la extinción del organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Asimismo, la abrogación de su ley orgánica.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar y archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, con consideraciones adicionales y separándose de los párrafos del 109 al 113 (que corresponden en este engrose a los párrafos 110, 111, 112, 115 y 116); Espinosa Betanzo, con consideraciones distintas y adicionales; Ríos González, por consideraciones adicionales y apartándose de los párrafos del 38 al 43, 147 (ahora párrafo 153), 152 (ahora párrafo 161) y 176 (ahora párrafo 191); Esquivel Mossa; Batres Guadarrama, apartándose de las consideraciones relativas a la democracia deliberativa de los

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023**

párrafos del 36 al 46; Ortiz Ahlf, con algunas precisiones y apartándose parcialmente de las consideraciones del tema II; Figueroa Mejía, con consideraciones adicionales; Guerrero García; y Presidente Aguilar Ortiz, con consideraciones adicionales, respecto de reconocer la validez del decreto impugnado. Las personas Ministras Espinosa Betanzo, Ríos González, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf y Presidente Aguilar Ortiz anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Herrerías Guerra reservó su derecho de formular voto concurrente⁴¹.

El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE

(Esta sentencia se suscribe

Con Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación [FIREL]).

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ

PONENTE

(Esta sentencia se suscribe

Con Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación [FIREL]).

MINISTRO ARÍSTIDES RODRIGO GUERRERO GARCÍA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

⁴¹ Las referencias a párrafos de los proyectos, a la separación de consideraciones, a la expresión de razones adicionales, y los votos anunciados o reservados, manifestados por integrantes del Tribunal Pleno, se hacen conforme a las propuestas originales listadas para la sesión pública respectiva; por tanto, pueden válidamente variar o no subsistir en la versión oficial del engrose, de conformidad con los ajustes o correcciones que se acuerden.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2023 Y SU
ACUMULADA 132/2023

(Esta sentencia se suscribe

Con Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación [FIREL]).

DANIEL ÁLVAREZ TOLEDO

Esta foja corresponde a la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 130/2023 y su acumulada 132/2023**, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de **diecinueve de mayo del dos mil veintiséis. CONSTE.**